الطبعة الثانية 2014

155

دراسات استراتيجية

طه حميد حسن العنبكي

العراق
بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية



مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

إهــداء ٢٠١٤

مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيه

الامارات

العراق

بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

أصبحت إصدارات مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، علامة مسجلة للجودة والدقة العلمية في كل أنحاء العالم العربي، ومراجع لا غنى عنها للأكاديميين والباحثين والمختصين في شتى فروع العلم. وفي الذكرى العشرين لإنشائه، في مارس/ آذار 2014، كان مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية قد أضاف إلى المكتبة العربية ألف إصدار، غطت طيفاً واسعاً من التخصصات والموضوعات الواقعة ضمن نطاق اهتمامه، من السياسة والاقتصاد والإعلام إلى مجالات الاستراتيجية والمعلوماتية والعلوم العسكرية.

ويضمن مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، من خلال عملية مُحُكمة يقوم بها فريق عمل متميز القدرات والمهارات، خروج إصداراته شكلاً ومحتوى وفق أرقى المعايير المطبقة عالمياً، وبما منحه ريادة تمثلت حصيلتها في عدد كبير من الجوائز المتخصصة التي فازت بها إصداراته.

وتضاف هذه الإصدارات إلى سجل طويل من الأنشطة العلمية والبحثية التي يضطلع بها المركز ودوره المؤثر في صناعة القرار في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وفي إطار رسالة المركز تصدر **"دراسات استراتيجية"** وهي سلسلة علمية محكمة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

دراسات استراتيجية

العراق
بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية

طه حميد حسن العنبكي

العدد 155

تصدر عن



مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

محتوى الدراسة لا يعبّر بالضرورة عن وجهة نظر المركز

الطبعة الأولى 2010

الطبعة الثانية 2014

ISSN 1682-1203

النسخة العـــادية: ISBN 978-9948-14-309-3

النسخة الإلكترونية: ISBN 978-9948-14-310-9

توجه جميع المراسلات إلى رئيس التحرير على العنوان التالي:

دراسات استراتيجية - مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

ص. ب: 4567

أبوظبي - دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: 4044541-9712+

فاكس: 4044542-9712+

E-mail: pubdis@ecssr.ae

Website: http://www.ecssr.ae

المحتويات

مقدمة

شهد نظام الحكم في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921 ألواناً مختلفة من تطبيقات اللامركزية، ولكن معظم تلك التطبيقات، سواء تلك التي كانت في العهد الملكي أو في العهد الجمهوري على اختلاف عهوده، كانت رسمية شكلية أكثر منها حقيقية، إلا أن نقطة التحول الحاسمة كانت بعد سقوط الجمهورية الرابعة في 9 نيسان/ إبريل 2003، بعد دخول قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية إلى العراق، والتي أعقبها صدور عدة تشريعات توِّجت بصدور دستور عام 2005 الذي كان قد أقرَّ النظام الاتحادي- الفيدرالي- الذي يأخذ بمبدأ اللامركزية السياسية في الحكم.

ولكن على الرغم من أن الدستور العراقي الصادر عام 2005 كان قد أقر في المادة الأولى منه على أن نظام الحكم في العراق هو نظام اتحادي، ما يعني أنه أقر الفيدرالية كأسلوب لإدارة الدولة، إلا أنه وضع في نصوص أخرى شروطاً ينبغي توافرها قبل الانتقال إلى هذا اللون من الحكم، وبالتالي فقد أقر الدستور المذكور تطبيق اللامركزية الإدارية في الوقت الحاضر لحين توافر تلك الشروط.

تناقش هذه الدراسة الإشكالية المتعلقة بطبيعة الحكم والإدارة الأصلح في العراق، ولاسيما أنه يمر بمرحلة انتقالية من مرحلة الحكم الشمولي المطلق

قبل 9 نيسان/ إبريل 2003 إلى مرحلة نظام الحكم الديمقراطي الذي تعد اللامركزية أحد أهم الأسس التي يتأسس عليها هذا النظام. وتنطلق هذه الدراسة من فرضية مفادها أن اللامركزية الإدارية تعد الأسلوب الأمثل في إدارة الدولة العراقية في ظل الظروف الراهنة.

اللامركزية: المفهوم والتعريف

مفهوم اللامركزية والمفاهيم ذات الصلة

تُصنَّف الدول إلى دول بسيطة أو موحدة وأخرى مركبة، أما الدول الموحدة فهي تلك الدول التي تتكون من إقليم واحد.[1] وتقسم هذه الدول بدورها إلى دول تكون إدارة الحكم فيها مركزية، وأخرى تكون إدارة الحكم فيها لامركزية، أما الدول ذات الحكم المركزي فهي الدول التي يقضي نظام الحكم فيها بأن ينظم دستور الدولة جميع السلطات ويحصرها في الحكومة الوطنية المركزية، وبذلك تكون هنا سلطة مركزية واحدة.[2] أما الدول الموحدة التي تتبنى اللامركزية فيقضي نظام الحكم فيها بأن ينص دستور الدولة على وجود فروع إدارية محلية تكون منتخبة من قبل الشعب، تباشر اختصاصات إدارية وتنفيذية محددة بجانب سلطة الحكومة المركزية. وبناء على ذلك، فإن اللامركزية هنا تعني أنها مجرد أسلوب إداري يقتصر توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية، وعليه فهي لامركزية إدارية فحسب، بل تستند اللامركزية الإدارية إلى أركان أساسية؛ منها:[3]

1. الاعتراف بوجود مصالح محلية أو خاصة متميزة عن المصالح الوطنية.

2. وجود وحدات إدارية تمثلها مجالس محلية منتخبة.

3. عدم خضوع هذه الوحدات الإدارية للحكومة المركزية خضوعاً تاماً.

وبذلك يعني نظام اللامركزية الإدارية توزيع ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية، كالمحافظات والأقضية والنواحي وأحياناً القرى، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية الموكولة إليها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.[4]

وعموماً، تتباين درجة الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات أو الوحدات الإدارية المحلية من نظام سياسي إلى آخر، ففي النظام الإنجليزي ليس للحكومة سوى رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية، ومع أن تلك الرقابة يمارسها البرلمان والقضاء العادي لكن الأول قلما يتدخل من الناحية الفعلية. في حين أن الرقابة التي يقرها النظام الفرنسي أوسع من مثيلتها في النظام الإنجليزي، فالهيئات المحلية في فرنسا تخضع في ممارسة اختصاصاتها لرقابة السلطات الثلاث في الحكومة المركزية (التشريعية والتنفيذية والقضائية).[5]

وفي كل الأحوال، فإن الهدف من فرض الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات أو الوحدات الإدارية المحلية يتركز في

الحفاظ على وحدة الدولة، وإذا تمكنت الهيئات المحلية من التخلص من رقابة ووصاية السلطة المركزية، وأضحت لها مؤسسات تمارس سلطات وصلاحيات واسعة، ليس فقط إدارية بل سياسية أيضاً، تحولت الدولة من اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية، وتغير شكلها من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وبعبارة أخرى تتحول الدولة الموحدة إلى دولة فيدرالية اتحادية.[6]

وبهذا، فإن نظام اللامركزية الإدارية أو ما يمكن تسميته "نظام الإدارة المحلية" لا يمس وحدة السلطة السياسية في الدولة، حيث يظل هناك دستور مركزي واحد وسلطات مركزية واحدة تشريعية وتنفيذية وقضائية، وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية التي يمكن تسميتها "نظام الحكم المحلي" كما سنوضح ذلك لاحقاً.

أما الدول المركبة فهي تلك الدول التي تقوم على اتحاد أقاليم أو دول عدة مع بعضها، والدول المركبة هي الدول الاتحادية، وهي على أنواع: فهناك ما يسمى الاتحاد الشخصي وهو الذي ينشأ بخضوع دولتين كاملتي السيادة لرئاسة شخص واحد أو لهيئة تتمثل فيه – أو فيها- على أن تحتفظ كل دولة بكيانها وشخصيتها القانونية الدولية وسياستها الخارجية والداخلية، ومن أمثلة هذا النوع من الأنظمة الاتحادية، اتحاد إنجلترا وهانوفر بين عامي 1714 و1838 واتحاد إيطاليا وألبانيا للفترة 1939 – 1943، واتحاد بلجيكا مع الكونجو في الفترة 1885 – 1908.[7]

وهناك ما يسمى الاتحاد التعاهدي أو ما يسمى الاتحاد الكونفيدرالي، وينشأ هذا الاتحاد عندما تتفق دول عدة فيما بينها بمقتضى معاهدة دولية على إقامة هيئة مشتركة تكون لها سلطة رسم السياسة العامة المشتركة لدول الاتحاد، كما تكون لها سلطة تنسيق أو توحيد الشؤون الاقتصادية والجمركية والثقافية والتعليمية كلها أو بعضها، ويحتفظ كل عضو من أعضاء الاتحاد بشخصيته القانونية الدولية، ومن ذلك ما حصل بين الولايات الأمريكية بين عامي 1781 و1887، والمقاطعات السويسرية بين عامي 1815 و1848، والاتحاد الجرماني بين عامي 1815 و1866، والاتحاد الهاشمي بين العراق والمملكة الأردنية الهاشمية عام 1958.[8]

أما الاتحاد الاندماجي فهو الوصف الذي ينطبق على الأنظمة السياسية الفيدرالية، وقد أضحى هذا النوع من أكثر الأنظمة شيوعاً في عصرنا الراهن. ونظراً لإقرار الدستور العراقي الحالي هذا النظام، فمن المناسب أن نتناول هذا الموضوع لاحقاً وبشيء من التفصيل.

دواعي ومتطلبات اللامركزية

مع اتساع حجم الدول وتزايد أعداد سكانها وتشابك العلاقات الاجتماعية وتزايد الحاجات والمطالب المحلية وتعقد المشكلات، لم يعد بمقدور الدولة المركزية إشباع كل تلك الحاجات وتلبية تلك المطالب وحل كل تلك المشكلات، لذا فالحل يغدو في أن يتولى السكان المحليون جزءاً مهماً

من المسؤولية في إدارة مناطقهم، أي أن تُدار تلك المناطق بوساطة هيئات مُمثِّلة لهم.

ومن دواعي ومتطلبات تبني اللامركزية الإدارية أن توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين هيئات الدولة المركزية والهيئات المحلية، ولاسيما بعد اتساع النشاط الإداري، سيوفر حتماً للسلطة المركزية في العاصمة المزيد من الوقت والجهد للتركيز على أمور أخرى أكثر أهمية، ولكي تتفرغ الأخيرة للمصالح التي تهم الدولة ككل بعد أن تتحمل الهيئات المحلية مسؤوليتها في هذا الإطار.

واللامركزية الإدارية لا يمكن أن تكون مصطنعة، ولا يمكن فرضها من جانب السلطة المركزية، وإنما ينبغي أن تكون بمثابة استجابة لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية، ويترتب على هذا الاعتراف منح الهيئات في المناطق المحلية سلطات وصلاحيات إدارية واسعة. ومن هذه الظروف وجود حياة خاصة وظروف محلية معينة ومصالح وروابط مشتركة بين أبناء المناطق المحلية تتطلب ممارسة سلطة محلية من قبلهم.[9]

ومن جانب آخر، فإن منح الشخصية القانونية – المعنوية – للهيئات المحلية، الذي يترتب عليه منح تلك الهيئات الحق في ممارسة اختصاصات معينة، ينبغي أن يتم حينها تكون الأخيرة أهلاً للمسؤولية والالتزام الذي يؤهلها لأن تمتلك وتنسب إليها التصرفات.[10]

ومن شروط اللامركزية الإدارية أن يكون اختيار أعضاء المجالس التي تمثل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، ذلك لأن الانتخاب يعد شرطاً ضرورياً لضمان استقلال تلك الهيئات في مواجهة السلطة المركزية، كما أن الهيئات المنتخبة تهدف إلى جعل إدارة المصالح المحلية بيد الأشخاص الذين تهمهم هذه المصالح مباشرة، وهؤلاء الأشخاص هم أكثر دراية ومعرفة بحاجات إقليمهم ومتطلبات السكان المحليين، ويتحقق ذلك بانتخاب أبناء الإقليم للأشخاص الذين يمثلونهم في المجالس المحلية.[11]

على ذلك، أضحى العمل بمبدأ اللامركزية الإدارية مطلباً جماهيرياً مهماً يؤسس لبناء النهج الديمقراطي السليم، لأنه يمنح السكان المحليين فرصاً واسعة للمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية من خلال اختيارهم الأشخاص الذين يمثلونهم تمثيلاً حقيقياً من أبناء مناطقهم في الهيئات المحلية التي تعمل لمصلحتهم وتلبي حاجاتهم وتحقق طموحاتهم بوصفهم أكثر دراية وحرصاً على شؤون مناطقهم المحلية.

طبيعة اللامركزية ودرجاتها

على الرغم من امتلاك المناطق المحلية في إطار اللامركزية الإدارية صلاحيات واختصاصات خاصة بها، فإن تلك الصلاحيات والاختصاصات تمارس وفق ما تحدده القواعد الدستورية والتشريعات العادية التي تصدر من السلطة المركزية. إن تحقق تلك الغاية، أي ممارسة الهيئات المحلية صلاحياتها وفق تلك الحدود، يتطلب قيام الحكومة المركزية

بممارسة ما يمكن تسميته الرقابة الإدارية على ممارسة تلك الصلاحيات من قبل القائمين على إدارة المناطق المحلية.[12]

ولكن ينبغي ألا تكون الرقابة الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات التي تمارس صلاحيات محددة في المناطق المحلية بمثابة وصاية، كما هو مطبق في فرنسا لأن الغرض من الوصاية - سياسية كانت أو إدارية - هو حماية القاصر، أما في اللامركزية فينبغي ألا يكون الهدف هو حماية مصالح السكان في المناطق المحلية،[13] وإنما الهدف هو ممارسة الهيئات العاملة في تلك المناطق سلطاتها في الحدود التي رسمها الدستور و/ أو القانون لها، فضلاً عن ردع التجاوزات التي من الممكن أن يقدم عليها الأشخاص الذين توكل لهم مهمة إدارة شؤون مناطقهم وفق ما تقره النصوص الدستورية والقوانين.

إن الأشخاص الذين يتولون مسؤولية ممارسة صلاحيات واختصاصات معينة في المناطق المحلية ليسوا وكلاء؛ لأن الوكلاء يخضعون لرقابة الحكام في السلطة المركزية - الرؤساء أو الملوك- حتى لو لم ينص القانون على ذلك، كما أن هؤلاء الحكام لهم الحق- من خلال إصدارهم تعليماتهم - في تحديد نشاط الوكلاء مسبقاً والاتجاه الذي يريدون. وعلى ذلك، فإن كل النشاطات والأعمال التي يقوم بها الوكلاء تخضع للرقابة، في حين أن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية تقتصر فقط على النشاطات المحددة قانوناً للهيئات اللامركزية، وفيما عداها لا توجد رقابة.[14]

ومن جانب آخر، وعلى الرغم من أن الصلاحيات الممنوحة من قبل الحكومة المركزية للهيئات المحلية تمكنها من ممارسة اختصاصات محددة في المناطق – عن طريق إصدار قواعد سلوك، فردية أو عامة، ملزمة للسكان المحليين– فإنها لاتستطيع أن تستغني عن قوة الردع التي تمتلكها السلطة المركزية بغية تنفيذ قراراتها.[15]

وإذا كان من الضروري أن تتولى الحكومة المركزية مهمة إدارة مرافق مهمة ذات بعد سيادي ووطني، كالأمن والقضاء والثروات المعدنية، فهناك من المرافق ذات الطابع المحلي، وهي الخدمات العامة كالماء والكهرباء والبلديات والتربية وما شابه، ما يحسن تركها للسكان المحليين، فهم الذين يستفيدون منها بشكل مباشر، وهم أكثر دراية بحاجتهم إليها، وأقدر على إشباعها.[16]

وعلى الرغم من وجود نوع من توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة المركزية والصلاحيات الممنوحة للهيئات العاملة في المناطق المحلية في الدولة اللامركزية، فإن هناك إسهاماً مشتركاً بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وهو إسهام تختلف درجته ومداه باختلاف أحوال وظروف كل دولة.

وعلى الرغم من أن السمة الأساسية في نظام اللامركزية الإدارية تتجسد بممارسة الهيئات العاملة في المناطق المحلية صلاحيات محددة ومستقلة نسبياً عن السلطة المركزية، فإن هذه الصلاحيات قد تضيق أو تتسع فيما يتعلق

بتسيير الشؤون المحلية. ويتأسس على ذلك تحديد العلاقة بين الطرفين - السلطة المركزية والهيئات المحلية- وهذه العلاقة هي التي تحدد درجة لامركزية المناطق المحلية؛ بمعنى أن اللامركزية ليست واحدة بل أنها توجد على درجات متعددة.

ويمكن التعرف على درجات اللامركزية من خلال تطبيقاتها؛ فهناك ما يسمى اللامركزية التقليدية، وما يسمى الإقليمية السياسية، فضلاً عن الحكم الذاتي. لذا سنتناول التجربة الفرنسية مثالاً للحالة الأولى، وإيطاليا مثالاً للحالة الثانية، وكردستان العراق مثالاً للحالة الأخيرة، وكما يأتي:

أولاً: اللامركزية التقليدية (فرنسا نموذجاً)

اللامركزية التقليدية مطبقة في الجمهورية الفرنسية على صعيد اللواء كوحدة إدارية أساسية، ومن ثم على صعيد البلدية كوحدة إدارية ثانوية.[17] فاللواء كمنطقة محلية لامركزية يملك نوعين من الهيئات: الهيئة الأولى منتخبة من السكان المحليين وتقوم باتخاذ القرارات المهمة والضرورية في اللواء، والثانية معينة من قبل الحكومة المركزية، وتتمثل بالمتصرف الذي يعد بمثابة وكيل للحكومة المركزية بالإضافة إلى مساعديه. ويتولى المتصرف مهمة تنفيذ القرارات التي تتخذها الهيئة المنتخبة. أما البلدية فتملك نوعين من الهيئات أيضاً: الأول المجلس البلدي وينتخب أعضاؤه من قبل الناخبين من سكان البلدية، والثاني يتمثل برئاسة البلدية -رئيس البلدية ومساعديه- الذين

ينتخبهم المجلس البلدي من بين أعضائه. ولما كانت هيئتا البلدية منتخبتين، فإن اللامركزية في البلدية تكون أقوى مما هي عليه في اللواء.[18]

وتخضع الهيئات اللامركزية في ظل النظام السياسي الفرنسي، في ممارسة اختصاصاتها، لرقابة الحكومة المركزية. ولهذه الرقابة صورتان: الأولى تنصب على الهيئات اللامركزية ذاتها، والأخرى على أعمالها. وتتجلى الصورة الأولى باحتفاظ الحكومة المركزية بحقها في إيقاف وعزل ليس فقط أعضاء مجالس الهيئات اللامركزية المعينين بل والمنتخبين أيضاً. والأكثر من ذلك أن للحكومة المركزية الحق في وقف وحل المجالس المنتخبة برمتها.[19]

أما الرقابة التي تمارسها الحكومة الفرنسية على أعمال الهيئات اللامركزية فإنها تتناول الأعمال بشقيها الإيجابي والسلبي؛ فالأعمال الإيجابية تخضع في معظم الأحوال لإذن سابق أو تصديق لاحق من الحكومة المركزية. أما بالنسبة للأعمال السلبية، وهي تلك التي تتعلق بامتناع الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، فإن السلطة المركزية - في بعض الحالات- تحل محل تلك الهيئات في أداء ذلك العمل، ومن ثم القيام بتنفيذ قراراتها؛ أي قرارات الهيئات اللامركزية.[20]

وينبغي القول إن تلك الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية في فرنسا على الهيئات اللامركزية ليست مطلقة، ومن ذلك أن الأولى ليس لها أن تأمر الثانية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن رفضت، وليس لها أن تلزمها بالسير على نمط معين في المستقبل، كما أن تصديق الحكومة المركزية أو إذنها

باتخاذ قرار معين لا يقيد حرية الهيئة اللامركزية في الرجوع عن هذا القرار إن تبين لها أن المصلحة العامة تكمن في العدول عنه. وفضلاً عن ذلك، فإنه في الحالات التي يخضع فيها عمل الهيئات اللامركزية لرقابة الحكومة المركزية فليس للأخيرة سوى الموافقة على عمل الأولى، أو ترفض أو تأذن به دون أن يكون لها الحق في تعديل هذا العمل أو استبداله. والأهم من كل ذلك خوَّل المشرِّع الفرنسي ممثلي الهيئات اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة من الحكومة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الرقابة الإدارية، وذلك بهدف الإبقاء على هذه الرقابة في حدودها المرسومة وبالقدر الذي لا يفضي إلى هدر استقلال الهيئات اللامركزية.[21]

خلاصة القول، إن درجة اللامركزية الإدارية التي يتبناها النظام السياسي الفرنسي تقترب كثيراً من اللامركزية السياسية -الفيدرالية من وجوه عدة؛ ومن ذلك أن البرلمان الفرنسي يتكون من مجلسين: هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. وعلى غرار المطبق في الأنظمة الفيدرالية، فإن مجلس الشيوخ يمثل الأقاليم الفرنسية بالدرجة الأساس، فضلاً عن تمثيله الجاليات الفرنسية في الخارج، ولكن مع ذلك مازالت فرنسا بعيدة عما يمكن أن يوصف بالأنظمة الفيدرالية.

ثانياً: الإقليمية السياسية (إيطاليا نموذجاً)

الإقليمية السياسية ليست درجة من درجات اللامركزية فحسب، بل تعد أقصى درجاتها إلى الحد الذي تكون على مشارف اللامركزية السياسية؛

أي الفيدرالية. وقد وجد هذا النوع من اللامركزية الإدارية على مستوى التطبيق في دول بسيطة وموحدة مثل إسبانيا الجمهورية وفق ما نص عليه دستورها الصادر عام 1931 وكولومبيا واليابان، حيث وجدت في هذه الدول إقليمية قوية نسبياً.[22]

ولكن التطبيق الأكثر وضوحاً للإقليمية السياسية نجده في إيطاليا وفق ما نص عليه دستورها الصادر عام 1947، فكان هذا الدستور قد رفع عن كاهل الشعب الإيطالي التنظيم المركزي للدولة الذي أقامه موسوليني منذ عام 1922، وذلك عن طريق الاعتراف بالحقوق الإقليمية للمناطق الإيطالية المتعددة والتي تتميز بخصوصيات عملت وحدة البلاد جاهدة على تجاوزها. وقد ذهبت الجماعات الإقليمية إلى أبعد من ذلك، حينما أكدت ضرورة إقامة النظام الفيدرالي، ما يعني ذلك الانتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية، مما يمكنها من توسيع صلاحياتها على حساب صلاحيات الحكومة المركزية. ولكن هذا المطلب اصطدم برفض الحزبين الكبيرين في البلاد، وهما الحزب الديمقراطي المسيحي والحزب الشيوعي، اللذين بذلا جهديهما -كلٌّ حسب مصلحته- للوصول إلى تسوية تضمن الاعتراف بالخصوصيات الإقليمية ضمن الحفاظ على وحدة البلاد.[23]

ولكل إقليم في إيطاليا هيئتان: هما مجلس الإقليم، والـ"جونتا". أما الأول فينتخبه سكان الإقليم، ويتولى مهمة وضع الأنظمة والقوانين بما لا يتعارض مع المبادئ الأساسية التي تحددها قوانين الحكومة المركزية، وبما لا

يتعارض مع المصلحة القومية أو مع مصلحة الأقاليم الأخرى.أما الهيئة الأخرى، الـ"جونتا" فهي الهيئة التنفيذية في الإقليم. وتنتخب من قبل مجلس الإقليم، ورئيسها هو الذي يمثل الإقليم، ويصدر الأنظمة والقوانين ويدير الوظائف الإدارية التي فوضت للإقليم من قبل الحكومة المركزية، متبعاً في ذلك تعليماتها.[24]

وعلى الرغم من منح الحكومة المركزية في إيطاليا سلطات وصلاحيات واسعة للأقاليم، فإن الأخيرة بقيت خاضعة بشكل كبير لإشراف ورقابة الحكومة المركزية. كما أن تلك السلطات والصلاحيات على الأغلب إدارية. وعلى ذلك، تعد اللامركزية التي تطبق في إيطاليا لامركزية إدارية وليست سياسية، ولكنها تعد أعلى درجات اللامركزية الإدارية.

ثالثاً: الحكم الذاتي (كردستان العراق نموذجاً)

أصدرت الحكومة العراقية ما سُمِّي بيان 11 آذار/ مارس 1970، أعلنت بموجبه منح الحكم الذاتي للمنطقة التي تضم أغلبية كردية في شمال العراق، وتشمل محافظات أربيل والسليمانية ودهوك. وكان الحزب الديمقراطي الكردستاني بزعامة مصطفى البارزاني آنذاك قد اعتبر هذا الإعلان صادراً من طرف واحد، ولا تلبي بنوده المطالب القومية للشعب الكردي في العراق.[25]

وبعد ذلك أصدرت الحكومة العراقية قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان المرقم 33 في 11 آذار/ مارس 1974،[26] وجاء هذا القانون لتنظيم

ممارسة السلطة في المنطقة، وقد نص على تشكيل هيئات محلية على صعيد منطقة كردستان، وبين اختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وبالحكومة المركزية. وقد حدد قانون الحكم الذاتي الهيئات التي تمارس السلطة المحلية في المنطقة المشمولة بالقانون، وهي:

أ. المجلس التشريعي: نصت المادة 10 من قانون الحكم الذاتي أن المجلس التشريعي هو الهيئة التشريعية في منطقة الحكم الذاتي. ورغم أن المادة 11 من قانون الحكم الذاتي تنص أن يتكون هذا المجلس من 80 عضواً منتخباً لمدة ثلاث سنوات ، فإن المادة 10 من قانون المجلس التشريعي الصادر في عام 1974، وهي مادة انتقالية، نصت أنه «يجوز اختيار أعضاء المجلس التشريعي الأول بغير طريق الانتخاب». ويمارس المجلس التشريعي – وفق ما نصت عليه المادة 12 من قانون الحكم الذاتي – اختصاصات تشريعية ومالية. وتشمل الاختصاصات التشريعية اتخاذ القرارات اللازمة لتطوير وتنمية المنطقة على كل الصعد، والقرارات التي تتعلق بالدوائر شبه الرسمية والمؤسسات والمصالح ذات الطابع المحلي. أما الاختصاصات المالية فهي تلك التي تتعلق بإقرار الموازنة الخاصة بالمنطقة.

ب. المجلس التنفيذي: نصت المادة 13 من قانون الحكم الذاتي أن يمثل المجلس التنفيذي الهيئة التنفيذية في المنطقة. ويتكون من الرئيس ونائبه والأعضاء الذين لا يقل عددهم عن اثني عشر عضواً، ويكون هؤلاء

جميعاً بدرجة وزير. وترتبط محافظات منطقة كردستان برئيس المجلس التنفيذي، كما ترتبط بالمجلس إدارات الشؤون المحلية المختلفة (المادة 14)، ويمارس المجلس اختصاصات تنفيذية وإدارية. أما الاختصاصات التنفيذية فهي ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة، وإصدار القرارات اللازمة لتطبيق أحكام القرارات التشريعية المحلية، والالتزام بأحكام القضاء، وإشاعة العدالة، وحفظ الأمن والنظام العام، وحماية المرافق العامة الوطنية والمحلية وأموال الدولة العامة والخاصة. وأما الاختصاصات الإدارية فهي تعيين موظفي إدارة الحكم الذاتي، والإشراف على المرافق والمؤسسات العامة المحلية.[27]

وعلى ذلك، كان تشكيل تلك الهيئات قد أسهم في ظهور كيان إقليمي إداري كردي من الناحيتين القانونية والرسمية على أقل تقدير. لكن الأحزاب الكردية المعارضة اعتبرت أن هذه الهيئات صورية، وأن الحكومة المركزية هي صاحبة القرار.[28] واستمر الحال هكذا حتى أزمة وحرب الخليج الثانية 1990-1991، حيث تشكلت في أعقاب هذه الحرب منطقة حظر طيران في شمال العراق؛ وبذلك فقدت السلطة المركزية زمام سيطرتها على مقاليد الأمور في منطقة الحكم الذاتي للأكراد، التي تمتعت بالاستقلال شبه التام عن المركز.[29]

أما العلاقة بين هيئات الحكم الذاتي فيبدو أن طريقة ممارسة السلطة في منطقة كردستان وفق قانون الحكم الذاتي تقترب من نظام الجمعية المطبق في

سويسرا حالياً، وذلك بحكم ترجيح كفة المجلس التشريعي على المجلس التنفيذي؛ فالأول هو صاحب معظم السلطات، لأنه يعد ممثل المنطقة كلها وهذا ما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة 1 لقانون المجلس التشريعي.[30]

وتظهر العلاقة التدرجية بين المجلس التشريعي والمجلس التنفيذي بمنطقة الحكم الذاتي في أمور عدة؛ ومن ذلك أن يكون رئيس المجلس التنفيذي من أحد أعضاء المجلس التشريعي، فضلاً عن أن أعضاء المجلس التنفيذي الذين يختارهم رئيس المجلس يجب أن يكونوا من بين أعضاء المجلس التشريعي، أو ممن تتوافر فيهم شروط العضوية فيه. ويتقدم رئيس المجلس التنفيذي إلى المجلس التشريعي بطلب الثقة والحصول عليها لمجلسه. وبالمقابل، للأول الحق في مساءلة ومحاسبة الثاني، بل وسحب الثقة منه أو من أحد أعضائه إذا لزم الأمر، كما أن مشروعات الخطط التفصيلية التي يعدها المجلس التنفيذي في المجالات المختلفة يصدق عليها المجلس التشريعي، ويُعِد الأول تقريراً سنوياً عن أوضاع المنطقة ويرفعه إلى الأخير.[31]

وبالنسبة للعلاقة بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم الذاتي، ففي ظل قانون الحكم الذاتي يبدو أن طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم الذاتي علاقة تفويض، والتفويض يعني نقل المسؤوليات والخدمات والإدارة إلى الهيئات المحلية فحسب،[32] وبذلك تبقى المنطقة المحلية المعنية بهذا الأمر تمثل جزءاً لا يجتزأ من كيان الدولة الموحد، ما يعني أن سلطة

الحكومة المركزية تمتد إلى كل أجزاء أقاليم الدولة، بما في ذلك منطقة الحكم الذاتي. وعلى ذلك تمارس هيئات الحكم الذاتي المحلية اختصاصاتها وصلاحياتها في حدود القواعد التي وضعتها الحكومة المركزية. ولضمان عدم خروج تلك الهيئات المحلية عن هذه الحدود لابد أن تمارس الحكومة المركزية رقابة على أعمالها وتصرفات القائمين على إدارتها، وتكون هذه الرقابة، التي تنصب على قرارات الهيئات المحلية لمعرفة مدى تطابقها مع القواعد القانونية للدولة، رقابة مشروعية. وقد تكون هذه الرقابة رقابة ملائمة حينما تنصب على تقدير ملاءمة أعمال وتصرفات الحكام المحليين.[33]

ولا تتحدد العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية بالرقابة فحسب، بل تقوم على التنسيق والتفاعل بين الطرفين أيضاً، وذلك من منطلق أن الحكم الذاتي يقوم على أساس الإسهام المشترك في ممارسة السلطة داخل منطقة الحكم الذاتي بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. ولضمان تحقق علاقة التنسيق هذه نص قانون الحكم الذاتي في المادة 18 أن «تُعيِّن السلطة المركزية وزيراً للدولة يقوم بالتنسيق بين النشاط الذي تمارسه في المنطقة كل من السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي، وله أن يحضر جميع اجتماعات هذه الهيئات، وللسلطة المركزية أن تنتدب أياً من الوزراء الآخرين للقيام بذات المهمة»، ولكن هذا التنسيق يتضمن التوجيه من قبل الحكومة المركزية للهيئات المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة 18 الفقرة (ب) بالقول: «للسلطة المركزية في حدود اختصاصاتها حق التوجيه العام لإدارات الحكم الذاتي».

وفي الوقت نفسه نصت المادة 13 من القانون أن يكلف رئيس الجمهورية أحد أعضاء المجلس التشريعي برئاسة وتشكيل المجلس التنفيذي وعند حصول الأخير على ثقة المجلس التشريعي يصدر مرسوم جمهوري بتشكيل المجلس التنفيذي، وبالمقابل لرئيس الجمهورية - وفق المادة 20 - أن يحل المجلس التشريعي في حالة تعذر ممارسته صلاحياته بسبب استقالة نصف أعضائه أو عدم توافر النصاب القانوني خلال 30 يوماً من تاريخ دعوته إلى الانعقاد أو بسبب عدم منحه الثقة للرئيس المكلف بتشكيل المجلس التنفيذي لأكثر من مرتين متتاليتين.

وقد أجاز قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق لرئيس المجلس التنفيذي - وفق ما نصت عليه المادة 18 - أن يحضر اجتماعات مجلس وزراء الحكومة المركزية، كما على هيئات الحكم الذاتي أن ترفع تقارير عن الدوائر التابعة للسلطة المركزية في المنطقة إلى الوزارات المختصة.

أما القضاء ففي الوقت الذي نص القانون أن يكون مستقلاً أكد مباشرة أن تشكيلاته تعد جزءاً لا يجتزأ من التنظيم القضائي في جمهورية العراق (المادة 4)، والتوصيف ذاته ينسحب على الجانب المالي؛ إذ نصت المادة 5 أن «المنطقة وحدة مالية مستقلة ضمن وحدة مالية الدولة»، ونصت المادة 6 الفقرة (أ) أن «للمنطقة ميزانية خاصة ضمن الميزانية العامة للدولة»، والأهم من كل ذلك ما جاء في المادة 9 بالنص على أن «تخضع حسابات المنطقة لرقابة ديوان الرقابة المالية والتفتيش المالي».

وعموماً تفصح أحكام هذا القانون عن استعارة المشرع العراقي العديد من المبادئ التي وردت في الدستور الإيطالي والقوانين المتعلقة بالأقاليم التي تتمتع بالاستقلال الذاتي.[34] ويستدل من كل ما تقدم على أن نصوص قانون الحكم الذاتي كرست هيمنة الحكومة المركزية على هيئات الحكم المحلية إلى الحد الذي لا يجعل الأخيرة خاضعة لرقابة صارمة من قبل الحكومة المركزية فحسب، بل حتى طريقة تشكيل تلك الهيئات مرهونة بموافقة وتصديق الحكومة المركزية، ويصل الأمر إلى حد حل تلك الهيئات، وبالمحصلة النهائية تم إفراغ القانون من محتواه.

ورغم هذه العيوب والمثالب التي تسجل على هذا القانون، فإنه يعد خطوة متقدمة قياساً لكل ما تحقق للأكراد في العراق في المراحل السابقة، بل وفي المنطقة عموماً. ولكن جرت عملية تسويف بل وإجهاض للقانون؛ ما أفضى إلى منع التجربة من التقدم، وبخاصة بعد توقيع اتفاقية الجزائر بين العراق وإيران في 6 آذار/ مارس 1975.[35] ولم تكن هناك أي مؤشرات تدل على ممارسة الهيئات المحلية في منطقة كردستان العراق الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون بالشكل المطلوب، ولاسيما مع استمرار حالة عدم الثقة بين القائمين على إدارة الهيئات المحلية والحكومة المركزية من جهة، وبين السكان المحليين في المنطقة وكل من الهيئات المحلية والحكومة المركزية على حد سواء.

وخلاصة القول أن اللامركزية الإدارية، على اختلاف درجاتها ومراتبها، تعني أن الحكومة المركزية تحتكر السلطتين السياسية والشرعية، وما الهيئات المحلية إلا أجهزة إدارية تابعة لها، ومن ثم لا تستطيع تلك الأجهزة أن تمارس أي اختصاصات أو صلاحيات غير تلك التي تخولها إياها الحكومة المركزية وفي حدود معينة بما يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها، كما تخضع الهيئات المحلية -بما فيها الهيئات الإقليمية كما في إيطاليا وفرنسا والعراق سابقاً- إلى رقابة الحكومة المركزية، فإذا تجاوزت تلك الهيئات صلاحياتها فبالإمكان ردعها بإجراءات إدارية.[36] وتتفاوت حدود تلك الاختصاصات والصلاحيات والرقابة - ضيقاً واتساعاً - من دولة إلى أخرى. وهذا التفاوت يعد هو المعيار الأساس لتحديد درجة اللامركزية.

الأنظمة الاتحادية-الفيدرالية

ماهية الفيدرالية

الفيدرالية هي عملية تختار بها مجموعات متنوعة من الناس الأحرار، بلغات أو معتقدات دينية أو عادات ثقافية مختلفة، العيش ضمن إطار دستوري متفق عليه يحقق لهم درجة من الاستقلال المحلي والفرص الاقتصادية والاجتماعية المتكافئة. ويُمكّن النظام الفيدرالي المسؤولين المنتخبين في الهيئات المركزية والمحلية من وضع وتنفيذ سياسات مهيأة لتلبية حاجات محلية وإقليمية ووطنية، ويعملون في شراكة مع بعضهم البعض لحل المشكلات الكثيرة التي تواجهها البلاد على كل الصعد والمستويات.[37]

وهناك من يرى أن الفيدرالية نظام يقوم على أساس وجود دولة واحدة تنقسم من الناحية السياسية إلى أقسام مستقلة في تنظيم ما متفق عليه. وتأسيساً على ذلك، تعد الوحدات المكونة للاتحاد أقساماً دستورية، وليست دولاً، وهذا ما يميزها عن الوحدات الإدارية كالمحافظات والأقضية والنواحي التي تعد أقساماً إدارية.[38]

كما أن الفيدرالية تعني وجود دولة واحدة تتيح قدراً كبيراً من المشاركة في إدارة مؤسسات الدولة المركزية والمحلية أريد بها أن تكون تطبيقاً لدرجة من درجات الديمقراطية من جانب، وتلبي - لأبعد الحدود - الطبيعة والتمايز اللذين تختص بهما كل منطقة من مناطق الدولة التي يتألف شعبها من مكونات وانتماءات متباينة أو سمات عدة متمايزة، من جانب آخر.[39]

والفيدرالية باختصار هي نظام سياسي اتحادي تكون فيه السلطة موزعة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الحكومات المحلية في الوحدات المكونة للاتحاد. ويترتب على ذلك أن يقوم المواطنون بواجباتهم تجاه كل من الحكومتين المركزية والمحلية. وينبغي بالمقابل أن يقع على عاتق القائمين على إدارة المؤسسات المركزية والمحلية على السواء، مهمة تلبية حاجات ومتطلبات المواطنين.

وينشأ النظام الاتحادي حينما تتفق مجموعة من الدول أو الوحدات المنفصلة فيما بينها، بمقتضى دستور، على أن تتحد اتحاداً دائماً، وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وأستراليا نماذج كلاسيكية على ذلك، أو أنه ينشأ

نتيجة تحول دولـة بـسيطة إلى دولـة اتحادية فيدراليـة تتكـون مـن وحـدات أو مكونات عدة من خلال تنازل السلطة المركزية عن بعض الصلاحيات لـصالح تلك الوحدات، ومن أمثلة هذا النمط بلجيكا وألمانيـا ونيجيريـا وإسـبانيا بعـد عام 1978،[40] وقد تسمى هذه الوحـدات أو المكونـات ولايـات أومقاطعـات أوكانتونات أوأقاليم أوإمارات أو جمهوريات أو غير ذلك.

أسس الفيدرالية وما يترتب على قيامها

تقوم الأنظمة الاتحادية الفيدرالية على أساس و ضع دستور مركزي، لذا تسمى هذه الأنظمـة بالأنظمـة الاتحاديـة الدسـتورية؛ وذلـك لأن الدسـتور الاتحادي يمثل حجر الزاوية والأسـاس القـانوني الـذي يقـوم عليـه النظـام الاتحــادي.[41] وتــتم بموجــب هــذا الدســتور عمليــة توزيــع الــسلطات والصلاحيات بين مؤسـسات الدولـة المركزيـة التـي تمثـل حكومـة الاتحـاد المركزية، وبين المؤسسات المحلية على صـعيد الوحـدات المكونـة، وبالـشكل الذي يحدده الدستور.

وهنــاك العديــد مــن الخـصائص البنيويــة العامــة للأنظمــة الــسياسية الفيدرالية؛ ومنها ما يأتي:[42]

1. هناك مستويان من الحكم؛ أحدهما للدولـة كافـة، والآخـر للوحـدات المكونة للاتحاد، ويمارس كلاهما سلطاته المحددة دستورياً على مواطنيه، وطنياً ومحلياً.

2. دستور مكتوب يتمتع بالسمو، ولا يمكن تعديله من طرف الحكومة الفيدرالية بمفردها، بل يحتاج الأمر إلى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للنظام السياسي الفيدرالي.

3. يتضمن الدستور الاتحادي توزيعاً رسمياً للسلطات التشريعية والتنفيذية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، مع تحديد الصلاحيات المشتركة، وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم، مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما.

4. تدابير احتياطية للممثلين المعتمدين من الأقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفيدرالية، وغالباً ما يكون ذلك متوافراً من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفيدرالي الثاني.

5. هيئة تحكيمية على شكل محاكم أو تدابير احتياطية للبت في النزاعات بين الحكومات الوطنية والمحلية، كأن تكون محكمة دستورية اتحادية.

6. توجد إجراءات ومسارات لتسهيل التعاون وتنسيق العلاقات بين الحكومات المركزية والمحلية في تلك المجالات، حيث تكون المسؤوليات مشتركة أو تتداخل فيما بينهما حتماً.

7. مع أن هناك اتفاقاً عاماً على أنه يجب على الحكومات المحلية أن تلبي احتياجات السكان المحليين، فإن بعض المسؤوليات يفضل أن تترك

للحكومة المركزية، ومن الأمثلة على ذلك: الدفاع، والأمن، والمعاهدات الدولية، والميزانية الفيدرالية، والخدمات البريدية.

8. تتمتع الحكومة المركزية الفيدرالية عادة بالسلطة للتوسط في النزاعات بين المناطق المختلفة.

9. يمكن معالجة التفاوت في الدخل والرعاية الاجتماعية بين المناطق المختلفة في دولة كبيرة جغرافياً ومتنوعة اقتصادياً من قبل الحكومة المركزية عن طريق سياسات تعيد توزيع الثروات وإيرادات الضرائب.

10. يتمتع المواطنون في النظام الفيدرالي بحرية الترشح للمناصب الحكومية على جميع المستويات. وتقدم الحكومات المحلية والإقليمية أكبر عدد من المناصب، كما تهيئ فرصاً أكبر للمواطنين لممارسة المسؤولية والمشاركة في بناء مؤسساتهم وإدارة شؤونهم المحلية.

11. توفر الفيدرالية فرصاً متعددة للأحزاب السياسية للعمل وتوسيع النشاط، فكثير من الأحزاب قد لا تتمكن من الحصول على مقاعد برلمانية أو حكومية في الحكومة المركزية، ولكنها تسطيع المشاركة على صعيد الهيئات الإقليمية والمحلية.

ويترتب على قيام النظام الاتحادي الفيدرالي ما يأتي:[43]

1. تفنى الشخصية القانونية الدولية المستقلة لكل من الدول الأعضاء الداخلة في الاتحاد، وتتركز الشخصية القانونية الدولية فقط في الحكومة المركزية.

2. تمارس الحكومة المركزية الاتحادية سلطاتها على الحكومات المحلية وعلى جميع رعاياها.

3. للاتحاد تمثيل خارجي واحد.

4. الحرب التي يدخلها الاتحاد تشترك فيها جميع الوحدات المكونة للاتحاد، وتعد الحرب التي تقوم بين تلك الوحدات حرباً أهلية.

وغالباً ما ترتبط عملية توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد المركزية والوحدات المكونة لها بالكيفية التي نشأت بها الدولة الاتحادية، إذ غالباً ما تكون السلطات والاختصاصات للوحدات المكونة للدول الاتحادية التي نشأت بفعل اتفاق دول عدة أوسع من سلطات واختصاصات حكومة الاتحاد المركزية، كما تكون أوسع من سلطات واختصاصات الوحدات المكونة للدول الاتحادية التي تحولت من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية تكون فيها الكفة مرجحة لمصلحة حكومة الاتحاد المركزية.

وعموماً تختلف الأنظمة الاتحادية فيما بينها بشكل كبير في طريقة ومدى تعريفها للسلطات والاختصاصات لكلا المستويين، الحكومة المركزية والوحدات المكونة. كما نجد هناك تبايناً بين الأسس والأحكام الدستورية،

التي تحدد سلطات واختصاصات الحكومات المركزية والمحلية، والواقع السياسي الذي تتجسد فيه ممارسة تلك السلطات والاختصاصات.

ولأن جوهر الفيدرالية يقوم على وجود مستويين من الحكومات ينبثقان من الدستور، ولكل منهما استقلالية ذاتية بحدود معينة، ولأن هذه الحكومات ينبغي أن تكون نتاجاً وتجسيداً لسيادة وإرادة الشعب، لذا ينبغي أن تكون مسؤولة بشكل أساسي أمام الناخبين. وتأسيساً على ذلك يتطلب نجاح النظام الاتحادي الفيدرالي وجود ديمقراطية حقيقية وراسخة تقترن بسيادة القانون وضمان حقوق الأقليات، وتوافر عنصر الهوية المشتركة، مع ضرورة تمتع الناخبين بمستوى عالٍ من الوعي السياسي والديمقراطي. وهذا حال معظم الأنظمة الفيدرالية التي ظهرت في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. وقد يفضي الاستمرار بالعمل بالنظام الفيدرالي إلى ترسيخ الأسس الديمقراطية أكثر فأكثر، كما حصل في الهند على سبيل المثال.

وبالمقابل، هناك عدد من الأنظمة الفيدرالية قد فشلت في بداية وجودها، ومثال ذلك ما حصل مع معظم الفيدراليات الشيوعية السابقة، حيث كانت لديها خبرة قليلة بالديمقراطية، وكانت شعوبها حديثة العهد بها، ولديها شعور ضعيف بالهوية الوطنية المشتركة، وبالتالي ظلت الهويات المحلية أو الإقليمية أقوى. وبالمحصلة، اتخذ الفشل شكل التفكك والانفصال، كما حصل مع الاتحاد السوفيتي السابق الذي لم يكن يحمل من الفيدرالية سوى اسمها، وذلك بفعل غلبة الطابع المركزي على النظام السياسي، واتخذ في حالات أخرى شكل الطرد كما حصل في حالة سنغافورة وماليزيا.[44]

إن تلك النزعة - تعزيز الفيدرالية - تبقى مثار شك؛ لأن ثمة عيوباً موازية تعانيها المؤسسات اللامركزية، ومن ذلك أنها غالباً ما تتطلب تكاليف مرتفعة، إذ يحتاج النظام الاتحادي إلى نفقات ضخمة بسبب تعدد الهيئات والتنظيمات الاتحادية المركزية والمحلية، وقد تفرض الحاجة إلى تغطية تلك النفقات اللجوء إلى فرض المزيد من الضرائب، وعلى المستويين المركزي والمحلي، مما ينعكس سلبياً على المواطنين ويثقل كاهلهم بأعباء إضافية.[45]

كما يؤخذ على النظام الاتحادي ضعف سيطرة الحكومة المركزية على اقتصاديات البلد [وينطبق هذا الأمر بصورة خاصة على الولايات المتحدة، وليس بالضرورة أن ينطبق على نظم اتحادية أخرى في العالم]، وعدم قدرتها على توجيه هذا الاقتصاد وتوظيف الموارد والثروات الوطنية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمجتمع والدولة.[46]

وقد تكون الأنظمة الاتحادية أقل قدرة على حسم القضايا وأبطأ في حل المشكلات العالقة من المؤسسات المركزية. والأهم من ذلك كله، تعد مهمة تفويض السلطة من أهم عيوب الفيدرالية، ولاسيما في الدول ذات الديمقراطيات الناشئة. وتكمن الخطورة في تمكين النخب المحلية من الاحتفاظ بسطوتها وسيطرتها على شؤونها الخاصة، وربما تمردها على الحكومة المركزية مما قد يشجع على الانفصال وتهديد وحدة الدولة وسيادتها على إقليمها وسكانها، فضلاً عن احتمالية ازدياد فرص الفساد في المؤسسات اللامركزية أكثر مما عليه الحال في المؤسسات المركزية؛ فعلى سبيل المثال كان

انتقال نظام الحكم في إندونيسيا من نظام مركزي استبدادي (عهد سوهارتو) إلى نظام ديمقراطي، مع تفويض المزيد من السلطات والصلاحيات إلى حكومات الأقاليم والسلطات المحلية، قد أفضى بشكل واضح إلى ازدياد فرص الرشوة وانتشار مظاهر الفساد في هذا البلد.[47]

والإشكالية الأخرى في هذا الإطار تتجلى حين تلجأ الأنظمة السياسية الفيدرالية الناشئة في دول العالم الثالث إلى أسلوب فرض المزيد من الضوابط والأنظمة الرسمية بهدف مكافحة مظاهر الفساد والحد منها، لكن هذا الإجراء سيفضي حتماً إلى رفع تكاليف التعاملات.[48]

يتطلب تطبيق الفيدرالية وضوحاً في المبادئ الأساسية لها، مع ضرورة معرفة وتحديد حدودها، والأهم من كل ذلك ضرورة فهم الكيفية التي تجري بها ممارسة النشاط الإداري (القيادي)، وتهيئة الكوادر القيادية والإدارية الكفؤة والقادرة على الاقتراح والتنفيذ والمتابعة عن طريق تدريبها، وتوافر إمكانيات مالية تخصص من الموازنة العامة لمعالجة تنفيذ أو تطبيق البرامج التي تقترحها الحكومات المحلية، ويبقى دور السكان المحليين في تقديم الدعم والمشاركة في تنفيذ تلك البرامج أمراً لابد منه لنجاح التجربة الفيدرالية.[49]

خلاصة القول، يبقى خيار الفيدرالية ليس سهلاً، ذلك لأنه يحتاج إلى جرأة وعزيمة وإقدام، فضلاً عن التهيئة والإعداد من قبل أصحاب القرار، ففي الوقت الذي قد يكون هذا الخيار حلاً ودفعاً لخطر احتمال

وقوع الانفصال وتقطيع أوصال الدولة الموحدة، فضلاً عن ترسيخ الديمقراطية وضمان الحقوق والحريات العامة والخاصة، فإن هذا الخيار ربما يفضي إلى وقوع المحظور بالفعل؛ نتيجة التناقض والتعارض في توجهات ومصالح الفئات والانتماءات الفرعية المختلفة للمجتمع الواحد على صعيد المناطق المحلية.

ولاريب في أن نجاح النظام الاتحادي - الفيدرالية - في بلد ما يتوقف على توافر جملة شروط ومقومات، يقف في مقدمتها توافر منظومة مشتركة من القيم تمتد من المركز إلى الأطراف. بعبارة أخرى، ينبغي أن تسود ثقافة سياسية وقانونية ومؤسساتية مشتركة مقترنة بإشاعة روح التفاهم والتعاون والتواصل بين عموم أبناء البلد الواحد وعلى كل المستويات؛ بين النخب وعموم الناس، وبين المركز والوحدات الفرعية، وبين الموظفين، وبين هؤلاء الموظفين ورؤسائهم، مع ضرورة تطوير نظام الإدارة وتنشيط هياكله بالتزامن مع الاستمرار في تدريب وإعداد الكوادر، ولاسيما القيادية منها، وحينذاك حتى الرقابة - بكل أشكالها- التي تعد ضرورية تتناقص الحاجة إليها شيئاً فشيئاً، مع التأكيد على ضرورة العمل بنظام الحوافز لمكافأة العناصر والهيئات المحلية المتميزة، وذلك بغية رفع كفاءتها وتحسين مستوى أدائها.

النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية

يعود قيام الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى عام 1787، حينما دعا الكونجرس إلى عقد مؤتمر تمخض عنه إصدار الدستور الاتحادي في 17

أيلول/ سبتمبر من نفس العام، ووضع هذا الدستور أسس النظام الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية، وبذلك تعد أول بلد حديث ينتهج الفيدرالية كمبدأ تنظيمي لهيكله الحكومي، وقد بين الدستور الآلية التي تتشكل وفقها الهيئات الفيدرالية الأمريكية واختصاصاتها وصلاحياتها وعلاقتها ببعضها وعلاقة تلك الهيئات بالهيئات المحلية للولايات.[50]

وقد منح الدستور الاتحادي الأمريكي لكل ولاية من الولايات الحق في وضع دستور خاص لها، وعلى ذلك يكون لكل ولاية هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بإدارة شؤونها المحلية في الحدود التي رسمها دستور الولاية وبما لايتعارض مع الدستور الاتحادي، من دون أن تخضع لأي رقابة من الحكومة المركزية، وبالتالي لكل ولاية رئيس تنفيذي يسمى (الحاكم) يختاره سكان الولاية المحليون بطريق الانتخاب المباشر، وبرلمان منتخب أيضاً من قبل سكان الولاية المحليين، فضلاً عن المحاكم الخاصة بكل ولاية والتي يعود للولاية الحق في إنشائها لتتولى مهمة تطبيق وتفسير قوانينها والفصل في المنازعات التي تثور بين مواطنيها ضمن حدودها الإقليمية.[51]

وعلى الرغم من ممارسة تلك الهيئات المحلية صلاحيات واختصاصات واسعة منذ بداية تأسيس الاتحاد، فإن الحكومة الاتحادية المركزية راحت مع مرور الوقت واشتداد الأزمات، ولاسيما أزمة عام 1929-1930، تعمل على توسيع صلاحياتها على حساب الأولى، ما أفضى إلى تحول النظام

الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية من «فيدرالية تعاونية إلى فيدرالية قسرية»،[52] وبذلك أضحت الحكومة الاتحادية أكثر قوة، وفي الوقت نفسه كانت هناك محاولات كثيرة من قبل سكان الولايات المحليين تطالب بالمزيد من اللامركزية.

ويواجه النظام الاتحادي في الولايات المتحدة انتقادات كثيرة؛ فهناك من يرى أن الجهازين السياسي والإداري في الحكومات المحلية يعانيان عجزاً خطيراً في مواجهة المشكلات القائمة، ويتشابك ذلك مع الازدواجية في العمل، وهذه الحكومات غالباً ما تتردد حينما تتطلب الأمور سرعة الحسم، وترتبك حينما تقتضي الأمور فاعلية ودراية، وحتى المجالس البلدية داخل الولايات تفتقر إلى التعاون فيما بينها.[53]

ألمانيا الاتحادية

تحولت ألمانيا الغربية إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية عام 1949، وكانت تضم 11 ولاية، وقد أفضى توحيد ألمانيا بعد تحطيم جدار برلين عام 1990 الفاصل بين الألمانيتين(الغربية والشرقية) إلى انضمام 5 ولايات، وبذلك أصبح عدد ولايات الاتحاد حالياً 16 ولاية، ويطلق على هذه الولايات اسم "البلدان" Lander.[54]

والولايات في ألمانيا الاتحادية هي عبارة عن جمهوريات برلمانية، ففي كل منها يوجد مجلس تشريعي منتخب Landstag، كما يوجد رئيس حكومة

ويسمى بالوزير-الرئيس Minister-President، وهو رئيس الولاية ورئيس الوزراء، ويُنتخب من قبل المجلس التشريعي في الولاية، ويختار رئيس الولاية وزراءه، وهم جميعاً مسؤولون أمام المجلس التشريعي.[55]

أما بخصوص العلاقة بين الولايات والحكومة الاتحادية فالأصل في ممارسة السلطة التشريعية في ألمانيا الاتحادية يعود إلى الولايات، وماعدا ذلك يعود إلى الهيئات الاتحادية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وفي سويسرا.[56] وعلى وجه التحديد تستطيع الهيئات الاتحادية في ألمانيا أن تشرع فقط في الشؤون الخارجية والدفاع والجنسية والعملة وغيرها من الأمور التي تهم الاتحاد وفق ما أقره الدستور الاتحادي، أما الولايات فلها سلطة التشريع في كل المسائل التي تتعلق بالشؤون الداخلية للولاية بشرط ألا تتعارض تلك التشريعات مع التشريعات الاتحادية.[57]

ولكن ما يميز النظام الاتحادي في ألمانيا وجود علاقة متشابكة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات،[58] ففي الوقت الذي تتمتع الحكومة الاتحادية بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة والمتلازمة والهيكلية، تتولى الولايات مسؤولية تطبيق وإدارة قسم كبير من تلك القوانين، كما أن حكومات الولايات تشارك بشكل كبير في عملية صنع القرارات التي تتخذها الحكومة الاتحادية.[59]

وعلى الرغم من تمتع الولايات بحق الطعن في التدخلات التي يمكن أن تحصل من قبل الحكومة الاتحادية في شؤونها أمام المحكمة الدستورية

الاتحادية، فإن القانون الاتحادي هو الذي يحدد الحالات التي يكون فيها قرار المحكمة الدستورية متمتعاً بقوة القانون؛[60] ما يعني أن الولايات يمكن ألا تتمتع بمثل هذا الحق من الناحية العملية.

وتتجلى هيمنة الحكومة الاتحادية على الولايات في ميادين عدة، ومن ذلك أن الدستور نص على أن «القانون الاتحادي له الأولوية على قانون الولاية» (المادة 31)، كما يجوز للحكومة الاتحادية أن تسن ما يمكن تسميته بالنصوص الإطارية، وهي عبارة عن توجيهات عامة في أمور معينة حددتها المادة 75 من الدستور، ويترتب على ذلك إصدار قواعد قانونية من قبل الولايات لتنفيذ تلك النصوص أو التوجيهات، فضلاً عن قدرة الحكومة الاتحادية على اتخاذ الإجراءات الضرورية لإرغام الولايات على تنفيذ الالتزامات التي يفرضها الدستور الاتحادي أو أي قانون اتحادي في حالة الامتناع عن التنفيذ، كما أن المعاهدات التي تعقدها الولايات مع الدول الأجنبية -في حدود اختصاصها التشريعي- ينبغي أن تحظى بموافقة الحكومة الاتحادية.[61]

والأهم من كل ذلك يحق للحكومة الاتحادية القيام بالعمل التشريعي في المسائل الداخلة باختصاص الولايات وفقاً لشروط معينة، منها «إذا لم تقم الولايات بتنظيم أمر من الأمور بطريقة جدية في المسائل الداخلة في اختصاصها، أو إذا تطلب الأمر حماية الوحدة القانونية والاقتصادية للدولة الاتحادية، أو إذا أصدرت ولاية من الولايات تشريعاً يؤثر على مصالح الولايات الأخرى»[62].

مـن ذلـك كلـه يبـدو جليـاً مـدى هيمنـة الحكومـة الاتحاديـة عـلى الولايـات، ولاسـيما في المجـال التـشريعي، مـا يقلـل مـن مبـدأ التـوازن والفصل بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية الذي يفترضه مبـدأ الحكـم المحلي في الأنظمة الاتحادية.

اللامركزية الإدارية في العراق: 1925 - 2003

اللامركزية الإدارية في العراق في العهد الملكي

يعود تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق إلى بدايات تأسيس الدولة في عشرينيات القرن الماضي، كما أن الملك فيصل كان قد شدَّد عليـه عـام 1932، من خلال تأكيده على ضرورة توزيع السلطات بقوله: «أقول بـتحفُّظ إنـه إذا أمكن إعطاء صلاحيات للألوية شبيهة بمجلس الولايات في العهـد العـثماني فسيكون ذلك من جملة أسباب تشويق سكان الألوية للاشـتراك في الحكـم»، كما كان هناك الكثير من السياسيين العراقيين آنـذاك قـد أكـدوا عـلى ضرورة توسيع صلاحيات المجالس المحلية.[63] وكانـت الهيئـات الإداريـة المحليـة في العهد الملكي تتكون من اللواء والبلدية والقرية.

وقد بدأت الحكومة العراقية منذ بداية الخمسينيات من القرن المـاضي – وبنصيحة من الخبراء الأجانب آنذاك – تسعى للتوسع في مـنح الـصلاحيات إلى الأطراف أو تحديـداً إلى الألويـة (المحافظـات). وفعـلاً قامـت بتأسـيس الإدارات المحلية، حيـث شـكلت في مركـز كـل محافظـة إدارة محليـة تتمتـع

باستقلال مالي وإداري من أجل زيادة دور الإدارة اللامركزية في إدارة شؤون الدولة ومنح الألوية سلطات أكبر في تسيير شؤونها الداخلية بعيداً عن المركز (العاصمة) ومن أجل تنمية عملية اتخاذ القرارات محلياً وتسهيل العمليات الإدارية والمالية للدولة، ولكن الظروف السياسية الداخلية لم تتح لهذه التجربة أن تستمر وتتطور وأن تنجح، وذلك إثر نشوب ثورة 14 تموز/ يوليو 1958 التي حالت دون تحقيق ذلك.[64]

وعلى الرغم من إقرار اللامركزية الإدارية في العهد الملكي دستورياً وصدور تشريعات عدة في هذا الإطار فإنها تعد خطوة متقدمة آنذاك بالقياس إلى الدول المجاورة، لكن دور السلطة المركزية كان بالغ التأثير في عمل الهيئات المحلية بالشكل الذي جعلها، إلى حد كبير، خاضعة لإشراف بل ووصاية وكلاء تلك السلطة، الأمر الذي أفرغ محتوى اللامركزية الإدارية وجعلها في الأغلب شكلية أكثر مما هي واقعية.

اللامركزية الإدارية في العراق في العهد الجمهوري

أولاً: اللامركزية الإدارية 1958-1963

بعد سقوط النظام الملكي في العراق في عام 1958، أقدم النظام الجمهوري في الأول من آذار/ مارس 1959، على حل جميع مجالس الألوية التي تشكلت وفق قانون إدارة الألوية رقم 16 الصادر عام 1945، ثم أعيد تشكيل هذه المجالس من أعضاء معينين بحكم وظائفهم لحين إجراء الانتخابات.[65]

وبعد هذا التعديل -على الرغم من احتفاظ اللواء بالشخصية المعنويـة- لم يعد الحديث عن اللامركزية الإدارية وارداً، ذلك أن هيئات اللـواء (المتـصرف ومجلس اللواء العام) يكونها وكلاء السلطة المركزية، كما أن مجلس اللـواء العـام أضحى مجرد مجلس استشاري لممثل السلطة المركزية (المتصرف).[66]

بناء على ذلك يمكن القول إن النظام الإداري الذي سـاد العـراق في تلك الحقبة -ولاسيما على صعيد اللـواء- يمكـن وصـفه بأنـه نظـام إدارة محلية مرتبطة بشكل مباشر بالسلطة المركزية أكثـر ممـا يمكـن وصـفه بأنـه نظام لامركزي.

ومع أننا يمكن أن نتلمس بعض معالم اللامركزية الإداريـة عـلى صـعيد القرية، وذلك من خلال وجود مجلس القرية المنتخـب-المعـيَّن، فـإن معظـم وظائف هذا المجلس بقيت مجمدة إما بسبب صدور تشريعات خاصة جعلت القيام بها من اختصاص هيئات أخرى، أو لأن تلك المجالس كانـت عـاجزة عن القيام بتلك الوظائف لأسباب فنية أو مالية.[67]

ويمكن القول إن تجربـة الإدارة اللامركزيـة في هـذه الفـترة لم تـشهد تطوراً ملحوظاً، وكانت قد تعثرت حتى تم وأدها، وسبب ذلك بكل تأكيد يعود بالدرجة الأساس إلى قصر هذه الفـترة، فـضلاً عـن تطـور الأوضـاع السياسية والصراعات التي رافقت ذلك، والتـي لم تـتح الظـروف المواتيـة لتطور هذه التجربة.

ثانياً: اللامركزية الإدارية 1964-1968

نص الدستور الصادر في 29 نيسان/ إبريل 1964 المؤقت على الإدارة المحلية،[68] ثم صدر بعد ذلك قانون إدارة البلديات رقم 165 في العام ذاته.

1. الإدارة المحلية:

نصت المادة 83 من دستور عام 1964 على ما يأتي: «تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون».[69] ومن ذلك يستدل على رغبة السلطة المركزية في تنظيم التقسيمات الإدارية في العراق على أسس جديدة مغايرة لما جاء به قانون إدارة الألوية.

كما نصت المادة 84 من الدستور المذكور على ما يأتي: «تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة، ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية وذلك على الوجه المبين في القانون».[70] ويستدل من هذه المادة على أن هناك هيئات ممثلة للوحدات الإدارية تقوم بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها، وأن مبدأ هذه الهيئات الممثلة يعني أنها ينبغي أن تكون منتخبة من قبل سكان الوحدة الإدارية المحليين، وألا يتدخل وكلاء السلطة المركزية في الشؤون المحلية للوحدات الإدارية، وذلك يكفي لتحقيق اللامركزية في إطار الوحدات الإدارية الجديدة.[71]

ولكن على الرغم من أن دستور عام 1964 كان قد طرح مبدأ سن قانون جديد يعيد تقسيم الوحدات الإدارية في العراق بالشكل الذي يكون لهذه الوحدات هيئات خاصة بها تمثلها، فإنه لم يبين معالم أو حدود هذه الوحدات الإدارية ولا نوعية الهيئات الممثلة لها.[72]

2. قانون إدارة البلديات:

في إطار قانون إدارة البلديات الصادر عام 1964، تتكون هيئات البلدية من رئيس البلدية والمجلس البلدي، ويعين الأول من قبل السلطة المركزية، أما المجلس البلدي فيتكون من عدد من الأعضاء -لا يقل عن 5 ولا يزيد على 21- وينتخب أعضاء المجلس من بين سكان المنطقة المحليين في البلدية.[73]

أما اختصاصات المجلس البلدي فهي على نوعين؛ إلزامية واختيارية، وكان القانون المذكور قد أسهب في تحديد الاختصاصات الملزمة والتي تتعلق بتحسين وضع البلدية من ناحية العمران والنظافة، في حين تركزت الاختصاصات الاختيارية على جمال المدينة وشوارعها وصحة أهلها. أما الخدمات العامة التي يمكن أن يقوم بها المجلس فتتضمن القيام بمشاريع سكنية ومشاريع الماء والكهرباء، فضلاً عن المشاريع التجارية والصناعية. والملاحظ على هذه الاختصاصات أن تنفيذ بعضها يتوقف على تصديق السلطة المركزية.[74]

أما رئيس البلدية -وفق القانون الصادر عام 1964- فهو رئيس البلدية وهيئته المنفذة. واختصاصاته على نوعين؛ أصلية وممنوحة. والاختصاصات الأصلية تتلخص في إدارة شؤون البلدية وموظفيها وأموالها وتمثيلها أمام الهيئات الأخرى. والاختصاصات الممنوحة لرئيس البلدية من قبل المجلس البلدي تتضمن تقديم تقارير نصف سنوية وسنوية ونهائية للمجلس، يستعرض فيها الأعمال التي أنجزتها البلدية.[75]

إن قانون البلديات المذكور كان قد أشار في أسبابه الموجبة إلى منح المجالس البلدية الاستقلال الذاتي وسلطات واسعة لإدارة شؤون البلديات، إلا أن الرقابة التي أُخضعت لها المجالس عند القيام بوظائفها تتنافى مطلقاً مع هذا الادعاء بمنح الاستقلال الذاتي للمجالس البلدية، فالمبدأ الذي جاء به القانون الجديد هو أن قرارات المجلس البلدي يمكن أن تخضع للنقض أو الشلل من قبل السلطة المركزية - في حال لم يتضمن القرار صرف مبلغ - أو قد تخضع للتصديق عليها من قبلهم أو من قبل ممثلهم - في حال تضمن القرار صرف مبلغ- وهذا المبدأ يكفي لأن يقضي تماماً على كل استقلال ذاتي للمجالس في إدارة شؤون البلديات.[76]

فضلاً عن ذلك، فإن السلطة المركزية -أو ممثلها- تمارس رقابة صارمة على البلديات؛ ومثال ذلك أنه لا يجوز للأخيرة أن تبيع عقاراتها إلا بعد موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية وهو الذي يضع قواعد وأسس تنظيم الميزانية التي لا يجوز مخالفتها، وبعد إقرار الميزانية من قبل المجلس البلدي

بأغلبية الثلثين، تخضع لتصديق السلطة المركزية أو ممثلها - مجلس اللواء العام- حسب نوعية البلدية، أما إذا كانت البلدية أو أمانة العاصمة مدينة إلى خزينة الدولة أو أخذت قرضاً بكفالتها فتخضع ميزانيتها لتصديق وزير المالية بعد تصديقها من الجهات المختصة، فضلاً عن أن البلدية يجب أن تعمل بمقتضى كل الأوامر والتعليمات التي تصدرها السلطة المركزية. وللأخيرة حق إصدار أنظمة وتعليمات تتعلق بكيفية القيام بالواجبات المترتبة على البلديات في القانون الجديد وتنظيم الميزانية وسير أعمال المجالس البلدية.[77]

والأكثر من ذلك، للسلطة المركزية الحق في حل المجالس البلدية في حال أضر بقاؤها بالأمن أو المصلحة العامة، كما أن للسلطة المركزية -وزير الشؤون البلدية والقروية- أن تفصل رئيس البلدية أو تحيله إلى التقاعد، إذا وجدت أن هذا الإجراء تقتضيه المصلحة العامة. ويصل الأمر إلى حد إقدام السلطة المركزية على إلغاء البلدية في حال زوال شروط قيامها.[78]

ختاماً يمكن القول إنه برغم ما نص عليه قانون البلديات المذكور من أنه «... روعي فيه أهم المبادئ التي تضمنتها التشريعات الحديثة في مختلف الدول الديمقراطية بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات واقتصار إشراف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعها»،[79] فإن هذا القانون لم يسهم في فسح المجال لمشاركة المواطنين في إدارة مؤسساتهم المحلية وتطويرها والنهوض بها، كما لم يمنح القانون المذكور المواطنين الحرية والاستقلال في القيام بالأعمال والخدمات البلدية.[80] والأهم من ذلك أن العسكريين كانوا قد

هيمنوا على شؤون الدولة واعتمدوا المفهوم العسكري لإدارة الدولة. وعلى ذلك قاموا بتعيين الكثير من الضباط كرؤساء للوحدات الإدارية أو مسؤولين في مؤسسات الدولة المختلفة، فالمعروف عن الإدارة العسكرية ميلها إلى المركزية، الأمر الذي قضى نهائياً على فكرة الإدارة اللامركزية.[81]

ثالثاً: اللامركزية الإدارية بعد عام 1968

أقدمت الجمهورية العراقية الرابعة التي جاءت بعد انقلاب 17 تموز/ يوليو 1968، على إجراء عدة تعديلات على قانون إدارة البلديات رقم 165 لعام 1964، وكان أهم تلك التعديلات صدور قانون المحافظات رقم 159 لعام 1969 الذي استحدث المحافظة كوحدة إدارية حلت محل اللواء،[82] في حين أبقى على الوحدات الأخرى الفرعية،[83] وقد ركز هذا القانون على منصب المحافظ باعتباره وكيلاً وممثلاً للحكومة المركزية.

ثم جاء دستور عام 1970 ليؤكد على مبدأ اللامركزية الإدارية. ثم صدر القانون رقم 13 عام 1980،[84] ثم صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لعام 1995 وتعديلاته، وكان آخر قانون صدر في هذا الإطار القانون رقم 13 لعام 2001،[85] ولكن بالمحصلة النهائية لم يتغير واقع حال الإدارة المحلية إن لم نقل إنها تراجعت كثيراً عما كانت عليه في العهود السابقة، بفعل المركزية الصارمة والشمولية التي ترسخت على وجه الخصوص بعد تسلم صدام حسين مقاليد الأمور في البلاد وانفراده بإدارة الدولة ومؤسساتها المركزية والمحلية على السواء.

واللامركزية ترتبط بدرجة كبيرة بديمقراطية النظام السياسي، فكلما كانت مؤسسات النظام السياسي قائمة على أسس ديمقراطية، انعكس ذلك إيجاباً على المؤسسات المحلية التي بدورها يمكن أن تتأسس على حرية السكان المحليين وقدرتهم على إدارة شؤونهم المحلية. ولما كانت الديمقراطية في العهد الملكي شكلية على صعيد السلطة المركزية، فإنها كانت كذلك على الصعيد المحلي، كما أن تلك الديمقراطية كانت غائبة تماماً على صعيد السلطة المركزية والمؤسسات المحلية على السواء في العهد الجمهوري على اختلاف مراحله.

اللامركزية السياسية – الفيدرالية في العراق منذ عام 2003

سنتناول في هذا الإطار نشأة وتطور فكرة اللامركزية السياسية – الفيدرالية في العراق بصفة عامة، ثم وفق دستور عام 2005، ثم تقدير اللامركزية السياسية – الفيدرالية في العراق.

نشأة فكرة اللامركزية السياسية - الفيدرالية في العراق وتطورها

إن أطروحة الفيدرالية في النسيج الاجتماعي العراقي أطروحة حديثة العهد، حيث ظهرت أولاً في بداية التسعينيات من القرن المنصرم، وعلى وجه التحديد بعد دخول القوات العراقية إلى دولة الكويت في 2 آب/ أغسطس 1990، ومن ثم خروجها في آذار/ مارس 1991، حيث أضحت منطقة شمال العراق ذات الأغلبية الكردية خارج سيطرة السلطة المركزية في بغداد بدعم

من قوات التحالف الدولية التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية. وفي إثـر ذلـك اتخـذ البرلمـان الكردسـتاني في 4 تـشرين الأول/ أكتـوبر 1992 قـراراً بالإجماع بتبنى فيه مبدأ الفيدرالية، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً من الناحيتين السياسية والفكرية حول الآثار المستقبلية المترتبة عـلى العلاقـات الاجتماعيـة للمكونات العراقية ودول الجوار.[86]

ثم بدأ مبدأ الفيدرالية يطرح بين الحين والآخر من قبل القوى الكرديـة، ولاسيما الحزبين الكبيرين الحزب الديمقراطي الكرسـتاني والاتحـاد الـوطني الكردستاني، في المحافل والمؤتمرات والندوات والتحالفات التي كانت تجريها المعارضة خارج العراق، حتى توج هذا الأمر بالـدعوة إلى إقامـة اللامركزيـة السياسية -الفيدرالية في العراق في الاجتماع الذي عقدتـه المعارضـة العراقيـة بأطرافهـا المتعـددة في لنـدن في 14-15 كـانون الأول/ ديـسمبر 2002 حيـنما أكدت على ضرورة بناء عراق مـا بعـد صـدام حـسين عـلى أسـس التعدديـة والديمقراطية والفيدرالية، ثم عادت تلك القوى لتؤكد مرة أخرى على هـذا الأمر في مؤتمر صلاح الدين عام 2003.[87]

وبهذا تعود جذور فكرة الفيدرالية في العراق إلى بداية التـسعينيات مـن القرن الماضي. وتعد القوى الكردية أول من دعـا إلى تطبيـق هـذا اللـون مـن الحكم والإدارة، وهو ما من شـأنه مـنح محافظـات كردسـتان العـراق حريـة واسعة في إدارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليـين بعيـداً عـن سـيطرة الحكومة المركزية في بغداد، كما استطاعت تلك القوى إقناع معظم -إن لم نقل

كل- القوى الأخرى على اختلاف انتماءاتها، التي كان يجمعها آنذاك أمر أساسي ومهم هو عداؤها لصدام حسين، حيث كان هدف الجميع إسقاطه بأي ثمن.

وما إن تحقق ذلك في 9 نيسان/ إبريل 2003 حتى سارعت تلك القوى إلى تجسيد ما تم الاتفاق عليه سابقاً على الأرض، فأقر قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت الفيدرالية كخيار لبناء الدولة العراقية الجديدة.[88] وقد جاء في المادة 4 «نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية، والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب».

وجاء في المادة 52 من القانون المذكور ما يأتي «يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق. إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط». لقد كان الغرض من صدور هذا القانون -كما ورد في ديباجته- هو «رسم الملامح لمستقبل العراق الجديدأولاً، ووضع آلية تهدف - فيما

تهدف إليـه- إلى إزالـة آثـار الـسياسات والممارسـات العنـصرية والطائفيـة، ومعالجة المشكلات المرحلية ثانياً».

وعلى الرغم من إقرار الفيدرالية كطريقة لإدارة الدولـة ومؤسـساتها في العهد الجديد وفق قانون إدارة الدولة الانتقالي، فإنه لم يتحقـق عـلى الأرض، باستثناء ما تم العمل به في إقليم كردستان، وهـو يعـد بمثابـة تكـريس لأمـر واقع. ومع ذلك استمرت القوى الداعية إلى تطبيق الفيدراليـة عـلى مـستوى الدولة ككل في مساعيها.

اللامركزية السياسية وفق دستور عام 2005

جاءت الخطـوة الأهـم في إطـار ترسـيخ فكـرة اللامركزيـة الـسياسية - الفيدرالية وتبنيها كنظام حكم وإدارة للدولة العراقية الجديـدة، عقـب صـدور الدستور العراقي الجديد الـذي تـم إعـداده مـن قبـل لجنـة صـياغة الدسـتور وبإشراف مباشر مـن قبـل الجمعيـة الوطنيـة التـي تـم انتخابهـا في 30 كـانون الثاني/ يناير 2005، وتم التصديق عليه بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي العـام في 15 تشرين الأول/ أكتوبر 2005. وقد نصت المادة الأولى من هـذا الدسـتور على ما يأتي «جمهوريـة العـراق دولـة مـستقلة ذات سـيادة، نظـام الحكـم فيهـا جمهوري نيابي - برلماني- ديمقراطي اتحادي».[89] وقـد بـين المـشرع العراقـي في المادة 47 من الدستور أن هناك سلطات اتحادية تتكون من السلطات التـشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمـارس تلـك الـسلطات اختـصاصاتها ومهماتهـا عـلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وأقـر الدسـتور مـا جـرت عليـه العـادة في

الدول الاتحادية الفيدرالية من تفرع السلطة التشريعية إلى هيئتين أو مجلسين، إذ نصت المادة 48 منه على ما يأتي «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد». ولكن على الرغم من نص الدستور على أن يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم باعتبارها وحدات مكونة للاتحاد مستقبلاً، فإن الدستور المذكور ترك عملية تكوين وتنظيم شروط العضوية في هذا المجلس وبيان ماهية اختصاصاته وصلاحياته لمجلس النواب لكي يسن قانوناً بخصوص هذا الأمر.

ومن جانب آخر كان الدستور العراقي المذكور قد بين في الباب الرابع منه اختصاصات السلطات الاتحادية، فجاء في المادة 109 «تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي». ووصفت المادة 110، تلك الاختصاصات بالحصرية وهي:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والجمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 111، كانت قد أكدت على ما يأتي «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، كما نصت المادة 112 على ما يأتي:

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

على ذلك، فإن الدستور العراقي نص على ضرورة قيام السلطة الاتحادية بإدارة وتنمية وتوزيع الثروات المعدنية فضلاً عن الثروة المائية بشكل عادل باعتبارها ملكاً لكل الشعب العراقي، مراعياً بذلك التفاوت الناتج عن وجود هذه الثروات بين مختلف المناطق العراقية.

وبين الدستور، على غرار المعمول به في الكثير من دساتير الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية الاتحادية الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم كما جاء في المادة 114 التي نصت على ما يأتي:

تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

أولاً: إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

وأكدت المادة 115 على ما يأتي: «كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما».

وأقر الدستور العراقي النظام الاتحادي الذي يقوم على مبدأ اللامركزية السياسية، كما بين في الباب الخامس منه الذي جاء تحت عنوان "سلطات الأقاليم". وبين في الفصل الأول منه الذي جاء تحت عنوان "الأقاليم" ما

يأتي: «يتكـون النظـام الاتحـادي في جمهوريـة العـراق مـن عاصـمة وأقـاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية». وأكد الدستور أنه يقر إقليم كردستان، وسلطاته القائمة، إقليماً اتحادياً، لكنه كان قد أكد عـلى ضرورة تـوافر شروط لقيام تلك الأقاليم.

وكان الدستور قد أوضح أولاً آليات تأسيس الأقـاليم. ومـن ذلـك مـا جاء في المادة 118 بأن: «يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر مـن تاريخ أول جلسة له قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين»، كما أقر الحق لكل محافظة أو أكثـر في تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، على أن يقدم بإحدى طريقتين:[90]

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجـالس المحافظـات التـي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظـة مـن المحافظـات التـي تـروم تكوين الإقليم.

وفي حالة تحقق تلـك الـشروط يطـرح موضـوع تأسـيس الإقلـيم عـلى الاستفتاء الشعبي الذي سيكون فيه للنـاخبين في المحافظـات المعنيـة بـالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول باتجاه الفيدرالية.

ومن جانب آخر، كان الدستور قد أقر لكل إقليم، حين تأسيسه، الحق في وضع دستور له يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ألا يتعارض مع دستور الدولة، كما أعطى الأخير للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكامه، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. وأقر الدستور تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ في الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.[91] وأكثر من ذلك؛ فقد أعطى الدستور سلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.[92]

والتساؤل الذي يطرح هنا: هل توافرت تلك الشروط بعد مرور سنوات عدة على نفاذ الدستور المذكور، وهل بالإمكان توافرها بالمستقبل؟ والإجابة عن هذا التساؤل هي التي ستحدد مصير تحوُّل الدولة العراقية من دولة موحدة إلى دولة اتحادية تدار بأسلوب اللامركزية السياسية.

في الواقع لم نشهد حتى اللحظة تأسيس إقليم واحد، باستثناء إقليم كردستان لخصوصيته كما ذكرنا سابقاً. وقد جرت التجربة أو المحاولة الوحيدة في محافظة البصرة التي فشلت في الخطوة الثانية، وهي خطوة الحصول على موافقة عُشر الناخبين في المحافظة، مما يدل على عدم توافر

التأييد الشعبي بالحد المطلوب لفكرة تأسيس الأقاليم كوحدات مكونة للدولة الاتحادية. وقد يكون مبعث ذلك عدم وضوح الرؤية لدى الكثير من الناخبين من أبناء الشعب العراقي حول هذه الفكرة، وتخوف البعض منهم من قيامها الذي ربما سيفضي إلى حالة من التشرذم والانقسام في المجتمع والدولة العراقية. وهذه المواقف معظمها ناجم عن التجاذبات السياسية وتفاوت مواقف مختلف الأطراف، سواء الداخلة منها في العملية السياسية أو تلك التي لم تدخل فيها. ولأهمية تلك المواقف وتأثيرها نرى من المناسب التعرض لأبرز تلك المواقف من الفيدرالية التي تقوم على مبدأ اللامركزية السياسية، وتالياً نبين الموقف منها.

تقدير اللامركزية السياسية - الفيدرالية في العراق

على الرغم من وجود أطراف عدة تؤيد تطبيق فكرة اللامركزية السياسية-الفيدرالية في العراق، وحجتهم في ذلك ما أقره الدستور الصادر عام 2005، وباستثناء كتلة التحالف الكردستاني التي تضم الحزبين الكرديين الكبيرين والتي تؤيد وتدعو بقوة إلى تطبيق هذه الفكرة، فإن التيارات الأخرى تتفاوت فيها مواقف القوى والأحزاب والأشخاص بين معارض ومؤيد؛ فجبهة التوافق العراقية، التي تضم أبرز الأحزاب والقوى العربية السنية، تعارض في الغالب جملة وتفصيلاً هذا التوجه وترى أن تطبيق اللامركزية السياسية-الفيدرالية سيفضي لا محالة إلى تقسيم العراق إلى دويلات على أساس مذهبي وعرقي.[93] أما كتلة الائتلاف العراقي الموحد،

التي كانت تضم معظم الأحزاب والقوى والشخصيات الشيعية والتي كانت تعد الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب المنتهية ولايته بعد إجراء الانتخابات في آذار/ مارس 2010 (حيث كانت تحظى بـ 128 مقعداً من أصل 275، أي بنسبة 46.55٪)، فإنها تشهد انقساماً واضحاً في المواقف من هذا التوجه؛ فالمجلس الأعلى الإسلامي الذي يتزعمه عمار الحكيم- بعد وفاة والده عبدالعزيز الحكيم - يدعو بقوة إلى تطبيق فكرة اللامركزية السياسية- الفيدرالية، وكان قد دعا إلى قيام ما سماه فيدرالية الجنوب.[94]

وبالمقابل لم يُبدِ حزب الدعوة الذي يتزعمه نوري المالكي تأييده لهذه الفكرة، في حين عارضها بشدة كل من التيار الصدري وحزب الفضيلة والكثير من الشخصيات المستقلة في هذه الكتلة. أما القائمة العراقية ذات التوجه العلماني التي يتزعمها إياد علاوي، رئيس الوزراء الأسبق، فإن مواقفها تتفاوت بين معارض ومؤيد. ويتزعم علاوي الاتجاه المعارض ويصطف معه الكثير. وهناك من يؤيد هذا التوجه مثل الحزب الشيوعي العراقي بزعامة حميد موسى والقاضي وائل عبداللطيف الذي تحمس كثيراً لقيام إقليم البصرة.

أما مواقف الشعب العراقي فقد اتسمت بدورها بالتفاوت بين مؤيد ومعارض. ويقف بين هؤلاء وهؤلاء أكثرية محايدة، وذلك لعدم وضوح الرؤية لدى هذه الأكثرية حول فحوى الفيدرالية. ولكن ما ينبغي الالتفات له أنه مع مرور الوقت يتزايد عدد المعارضين لهذا التوجه على حساب

المؤيدين، لأن هناك الكثيرين اصطفوا مع المؤيدين نتيجة الفهم الخطأ لهذه الفكرة في بادئ الأمر، ومع وضوح الصورة بدأت المواقف تتبدل في غير صالح الفيدرالية ومؤيديها.

ونرى أن الفيدرالية التي تعني تطبيق اللامركزية في أرقى درجاتها تعد أرقى مستويات النماذج الديمقراطية؛ لأنها تعني فسح المجال أمام المزيد من المشاركة الشعبية في بناء مرافق ومؤسسات الدولة أفقياً وعمودياً؛ أفقياً من خلال توزيع الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على صعيد الحكومة المركزية، وعمودياً من خلال توزيع الصلاحيات والثروات بين الحكومة المركزية وبين الحكومات المحلية التي تمثلها أيضاً سلطات محلية مصغرة على غرار السلطات المركزية (سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية). وهذا الأمر يعني أن يكون هناك شعب واعٍ سياسياً وقادر على تحمل المسؤولية وممارسة السلطة واتخاذ القرار على مستوى الحكومة المركزية والحكومات المحلية، فضلاً عن ضرورة سيادة القانون على الجميع دون استثناء، والأهم من كل ذلك استتباب الأمن وتحقيق الاستقرار التام. والسؤال الذي يفرض نفسه هنا: هل يمتلك الشعب العراقي هذه القدرة في الوقت الحاضر؟

الجواب بكل تأكيد بالنفي. والأمر لا ينبغي أن يُفهم على أن هناك قصوراً لدى الشعب العراقي، بل على العكس من ذلك، فهذا الشعب معروف بانتمائه الأصيل وتاريخه العريق. ولكن الظروف التي عاشها في

العقود الماضية أثرت بشكل كبير في ثقافته وقيمه السياسية، وحرمته أبسط حقوقه وحرياته؛ ولهذا مازالت هناك معوقات تعوق تطبيق اللامركزية السياسية، ومن أبرز تلك المعوقات ما يأتي:

1. تدني مستوى الوعي الثقافي والسياسي لدى المجتمع العراقي.

2. تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية، كالولاء للطائفة أو الدين أو الحزب على حساب الولاء للوطن.

3. ضعف أو غياب مؤسسات المجتمع المدني.

4. تفاقم المشكلات الاقتصادية.

5. غياب البيئة الآمنة والمستقرة في مناطق كثيرة من العراق.

ولعل أخطر ما في اللامركزية السياسية-الفيدرالية في العراق هو إشكالية توزيع الاختصاصات بين هيئات السلطة في الدولة الاتحادية المركزية وبين هيئات الوحدات المحلية التابعة لها، فالتوزيع مهما كان دقيق الترسيم لا يمكن أن يصمد طويلاً بفعل تفاعلات الأحداث وتشابك بل وتعارض المصالح. وحينذاك يقع التداخل والتجاوز، ومن ثم الخلاف وربما النزاع. وما حصل بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان من خلاف حول مسائل عديدة، ومنها مسألة العقود النفطية على سبيل المثال لا الحصر، خير دليل على ذلك.

وبالمحصلة يبقى خيار الفيدرالية مثيراً لمخاوف كثير من العراقيين من منطلق الحرص على الوحدة الوطنية، بل إن بعضهم يحرص على التهرب من المواجهة الحقيقية فيه، والخوض فيما يمكن أن يترتب عليه من آثار أو ما تصاحبه من مشكلات وصعوبات عملية قد تكون على درجة عالية من الخطورة في بلد كالعراق.

والحقيقة أن الفيدرالية من الناحية المبدئية تعد خياراً مثالياً، لكن هذا الخيار لا يتم بمعزل عن مظاهر الواقع المحلي بكل تفاصيله، وهذا يتطلب إلقاء نظرة فاحصة على خريطة الأوضاع السائدة في البلد، ومن ينظر إلى الواقع العراقي الراهن يكتشف مدى حاجة هذا البلد إلى الأمن والاستقرار التامين، كما يكتشف حاجته الماسة إلى إنجاز مهام ثلاث، لطالما أخفق في تحقيقها منذ تأسيس الدولة العراقية في عشرينيات القرن الماضي.

وتتصل المهمة الأولى بضرورة بناء الثقافة السياسية والمؤسسات السياسية والدستورية، فالمفترض أن تُقام مؤسسات وطنية ومحلية على صعيد العراق بأجمعه، وأن تكون لهذه المؤسسات القدرة على تمثيل مختلف مكوناته، كما ينبغي أن تكون لها برامج ذات جدوى، ومثل هذا الأمر يقتضي أن يكتسب القائمون عليها قدراً من المهارات مع القدرة على القيام بمبادرات تتصل بالحكم في إطار الواقع الاجتماعي، وخير ما يجسد ذلك أن تكون الحكومة على قدر من الفاعلية التي تمكنها من الاستفادة من تجارب الأمم والشعوب، وذلك من خلال استقراء الواقع وتشخيص سلبياته والعمل على تلبية احتياجاته ورصد مشاعر الجماهير واستقطابها وتحشيدها.[95]

أما المهمة الثانية فإنها تتمثل في إيلاء التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرعاية والاهتمام اللازمين، وهذه مهمة ليست بالعسيرة في بلد مثل العراق الغني بثرواته، وهذا يتطلب تبني سياسة اقتصادية جديدة تتمخض عما يلبي بل ويؤمِّن للشعب حقوقه ويحقق له طموحاته وسعادته. وهذا الأمر ينبغي أن يقترن بتنمية المجتمع العراقي عن طريق دعم وتعزيز مؤسسات المجتمع المدني بما يعينها على إعادة تحديد المعايير المهنية، والوقوف ضد أي مظهر من مظاهر الاستبداد أو التعسف الذي قد يصدر من الحكام، ومن ثم استنهاض الشعب وتحريره من روح الركون للاستسلام والاتكال على الحكومة في جل الأمور.[96]

أما المهمة الثالثة، وهي الأكثر أهمية، فإنها تتمثل في تمتين عرى الوحدة الوطنية التي مازالت هشة، ولاسيما بعد ما مر به البلد في المرحلة الماضية من عنف وعنف مضاد عقب تفاقم الفتنة الطائفية، وبالتالي فإن هذه المهمة قد لا تتفق مع الفيدرالية ما لم تكن روح الولاء للوطن لدى جميع مكونات المجتمع قوية وتعلو على الولاءات الأخرى، الإثنية والدينية والمذهبية والعشائرية.[97]

وبناء على ذلك، تبقى مهمة استكمال الوحدة الوطنية في العراق من أبرز المهام التي يتوقف عليها نجاح التجربة الفيدرالية. ولكن الواقع والمنطق يؤكدان أن إنجاز هذه المهمة يحتاج إلى المزيد من الجهود على صعيد المصالحة الوطنية بين مختلف أطياف المجتمع العراقي، فضلاً عن

ضرورة العمل بكل الوسائل على إشاعة ثقافة الحوار والتسامح وترسيخ التعايش وبناء جسور المحبة والثقة المتبادلة ونبذ الخلافات وترك الأحقاد جانباً والاجتماع حول رابطة الانتماء للوطن والمصلحة العامة. وهذه المهام بدورها بحاجة إلى وضع خطط وبرامج في إطار التنشئة الاجتماعية-السياسية الشاملة، وكل ذلك يستدعي المزيد من الوقت الذي قد يطول أو يقصر، ما يعني ضرورة تأجيل تطبيق الفيدرالية حتى تتهيأ الأرضية والأجواء الملائمة وفي الزمن المناسب.

وفضلاً عن كل ما تقدم، فإن الفيدرالية التي تعني منح السكان المحليين المزيد من السلطات والصلاحيات السياسية تتطلب تحشيد هؤلاء السكان للعمل في المؤسسات المحلية لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم من دون الحاجة إلى الرجوع إلى الحكومة المركزية إلا في الحدود التي يرسمها الدستور المركزي، وهذا هو جوهر المشكلة في العراق، فمازالت هذه القدرة أو الإمكانية غير متوافرة حالياً لدى عموم المجتمع العراقي بالمستوى المطلوب.

ولذلك نرى من المناسب للشعب العراقي في الوقت الحاضر، وعلى المدى المنظور، تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية، خاصة أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يؤيد بشدة هذا التوجه، وهو ما أقره الدستور العراقي الصادر عام 2005، وتم تطبيقه فعلاً من خلال انتخاب مجالس المحافظات في عامي 2005 و 2009.

تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق حالياً

بدأت اللامركزية الإدارية في العراق تأخذ اهتماماً متزايداً بعد دخول قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة إلى العراق وإسقاط نظام صدام حسين بعد 9 نيسان/ إبريل2003، الذي كان يعتمد اللامركزية الإدارية والحكم المحلي بشكل رسمي، ولكنه بشكل فعلي كان حكماً مركزياً مطلقاً. ولما كان هذا البلد قد مر بمراحل تاريخية حساسة للغاية، وصلت في بعضها مفاصلها إلى تركيبته الديمغرافية والإدارية، فإن البناء الجديد يتطلب بذل جهود واقعية لتغيير أخطاء الماضي واستبدالها بالنهج الصحيح وفق برنامج سياسي وإداري متكامل يشترك فيه جميع أبناء البلد على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم، بلا إقصاء أو تهميش.

وبدأ العمل بتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق رسمياً بعد صدور قانون "إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" في آذار/ مارس 2004 الذي أكدت المادة 4 منه على هذا المبدأ، ومن ثم تم التأكيد على هذا الأمر في دستور عام 2005 ، ثم أعقب ذلك صدور قانون المحافظات وإجراء انتخابات لمجالس المحافظات المحلية في بداية عام 2009.

لذا سنتناول في هذا الإطار مبدأ اللامركزية الإدارية في العراق وفق ما جاء في دستور عام 2005، ثم نتناول قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأخيراً نتناول تقدير تجربة اللامركزية الإدارية في العراق بعد إجراء انتخابات مجالس المحافظات.

اللامركزية الإدارية في العراق وفق دستور عام 2005

في الوقت الذي أقر في الدستور العراقي الصادر عام 2005 للمحافظات التحول إلى أقاليم كوحدات مكونة للدولة الفيدرالية الاتحادية التي تعتمد مبدأ اللامركزية السياسية في الحكم والإدارة إذا ما توافرت الشروط الواجبة لتأسيس تلك الأقاليم، أقر الدستور للمحافظات التي لا تتحق فيها تلك الشروط حقها في إدارة شؤونها بنفسها؛ فقد نصت المادة 122 من الدستور ما يأتي:[98]

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

وبذلك أقرَّ الدستور العراقي مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره بالوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل عام 2003 وهي المحافظات. وبين الدستور أن تلك الأخيرة تتكون من الأقضية والنواحي والقرى كوحدات إدارية فرعية تابعة لها. وكان أهم ما جاء في هذا الدستور، كما ورد في الفقرة (ثانياً) من نص المادة 118 التأكيد على ضرورة أن تمنح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. والأهم من كل ذلك أن الدستور أكد على عدم خضوع مجالس تلك المحافظات المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، ولها مالية مستقلة. ولكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا هو: ما درجة اللامركزية الإدارية التي نص عليها الدستور العراقي، وما طبيعة الصلاحيات الإدارية والمالية، وما حدودها التي وصفها بالواسعة؟

أجاب الدستور في النص المذكور عن هذا التساؤل بأن ينظم ذلك بقانون. وكان قد صدر فعلاً هذا القانون. وللتعرف على هذا القانون وطبيعة اللامركزية الإدارية التي تم إقرارها بغية تطبيقها في العراق حالياً نعرضه تالياً.

قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

صدر قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 36 في أيلول/ سبتمبر 2008، بعد إقراره من قبل مجلس النواب العراقي، ومن ثم تم

التصديق عليه من قبل مجلس الرئاسة. وجاء الباب الأول منه تحت عنوان: "المجالس وإجراءات تكوينها"، ونصت المادة 2 منه على ما يأتي:

أولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، له حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ثانياً: يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.

أما المادة 4 من الفقرة 4 فقد نصت على «أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس». وكان القانون المذكور قد فصَّل على نحو واضح اختصاصات مجالس المحافظات المنتخبة، وهو ما نصت عليه المادة 7 من الفصل الثاني منه، كما يأتي:

أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس ويدعو إليها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التصديق على نتائج الانتخابات، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.

ثانياً: إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة 8 من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

خامساً: (1) إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لإدراجها في الموازنة العامة للمحافظة. (2) التصديق على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

سادساً: الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية، باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

سابعاً: (1) انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له. (2) إذا لم يحصل أيٌّ من المرشحين على الأغلبية

المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ثامناً: (1) استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه، وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية. ويعتبر مُقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً إلى أحد الأسباب الحصرية الآتية: أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، ب. التسبب في هدر المال العام، جـ. فقدان أحد شروط العضوية، د. الإهمال أو التقصير المتعمدَين في أداء الواجب والمسؤولية. (2) لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء للأسباب المذكورة أعلاه نفسها. (3) يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه أحد الشروط المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون. (4) للمحافظ أن يعترض على قرار الإقالة، أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، وعلى المحكمة أن تبت الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها. وعليه في هذه الحالة أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين بت الاعتراض. (5) يقوم مجلس المحافظة بعد نهاية مدة الطعن المشار إليها في الفقرة (4) أعلاه

أو تصديق قرار الإقالة من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة وقوع اعتراض عليه، بانتخاب محافظ جديد وفقاً لأحكام البند (7) من هذه المادة، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن.

تاسعاً: (1) التصديق على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وبناءً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين أحدهم. (2) إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خُمس عدد أعضاء المجلس، أو بناءً على اقتراح من المحافظ، ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة 8 من هذه المادة.

عاشراً: التصديق على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

حادي عشر: التصديق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

وهناك نصوص أخرى تتعلق بحق المجالس في إصدار جريدة، واختيار شعار للمحافظة ، وإقرار نظام داخلي لعمل المجلس، وتحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية، والتصديق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة، وممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة.

أما فيما يتعلق بالمجالس المحلية فقد بيَّن القانون المذكور أن هذه المجالس تتمثل بمجالس الأقضية والنواحي. وبالنسبة للأولى فقد أقر القانون المذكور الصلاحيات التي تمارسها مجالس الأقضية والتي تبدأ بإقرار الآلية التي يتم بها انتخاب رئيس مجلس القضاء والقائم مقام وطريقة إقالة كل منهما إذا اقتضى الأمر، ثم تقوم بعد ذلك بمهمة مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء، والعمل على إعداد مشروع موازنة مجلس القضاء وما يرتبط بها، والموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق والموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية، ومن ثم مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة، ومراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري، فضلاً عن التصديق على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائم مقام. كما خوّل القانون المذكور مجلس

القضاء مهمة ممارسة أية اختصاصات أخرى يخولها إياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.[99]

أما فيما يخص مجالس النواحي فقد بين القانون المذكور اختصاصات تلك المجالس التي تبدأ بدورها مهمة انتخاب رئيس مجلس الناحية ومدير الناحية مع بيان طريقة إقالتهما إذا اقتضى الأمر. ثم تقوم تلك المجالس بمهمة الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية، والرقابة على الدوائر المحلية والعمل على إعداد مشروع موازنة مجلس الناحية والتصديق على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء، والتصديق بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية، كما خوَّل القانون مجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.[100]

وبينت المادة 31 بشكل مفصل الصلاحيات التي يمارسها المحافظ باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى للمحافظة، وهي صلاحيات واسعة جداً، وبينت المادة 43 الصلاحيات التي يمارسها مدير الناحية وهي صلاحيات واسعة أيضاً.

والمهم في الأمر أن القانون قد بين في الأسباب الموجبة لصدوره أنه بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإداراتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام

الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي، ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع - أي وضع تحول الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية فيدرالية - شُرع هذا القانون.

خلاصة القول، يعد هذا القانون خطوة مهمة على طريق التحول الديمقراطي الذي بدأت تشهده الساحة العراقية في المرحلة الراهنة، ولكن هذا لا يعفي من القول إن هناك بعض المآخذ التي يمكن أن تسجل على هذا القانون، ومنها أنه أعطى للهيئات المركزية - مجلس النواب ومجلس الوزراء - الحق في الرقابة والإشراف بل والتدخل في عمل مجالس المحافظات، ومن ذلك إقالة أعلى مسؤول تنفيذي بالمحافظة، وهو المحافظ، على الرغم من أنه منتخب من مجلس المحافظة الذي انتخبه السكان المحليون، فضلاً عن إقالة أصحاب المناصب العليا في المحافظة.

ومن جانب آخر لم يبين القانون طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب، باعتباره أعلى سلطة تشريعية منتخبة من عموم الناخبين في العراق، على مجالس المحافظات، وبالتالي ينبغي صدور تشريع خاص يحدد ماهية وطبيعة وحدود تلك الرقابة التي تحقق الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحياتها الدستورية والقانونية ولتلافي تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية من جانب، وعدم تكبيلها بقيود تعرقل عملها وتقيد حركتها وتعوق نشاطها لتحقيق التنمية في كل مستوياتها على الصعيد المحلي من جانب آخر.

ومن الملاحظ على هذا القانون أنه اعتبر مجلس المحافظة بمثابة أعلى سلطة تشريعية على صعيد المحافظة، وبالتالي له الحق في إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة. وعلى الرغم من أن المشرع كان قد استدرك هذا الأمر في المادة 7، الفقرة ثالثاً والتي نصت على أن إصدار تلك التشريعات المحلية هو لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، إلا أن هذا الأمر يُعد بمثابة خروج على ما نصت عليه المادة 122 من الدستور التي لم تمنح المحافظات سوى الحق في ممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

تقدير تجربة اللامركزية الإدارية بعد انتخابات مجالس المحافظات

وفق قانون مجالس المحافظات، تم تشريع قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي. وعلى الرغم من أنه من السابق لأوانه الحكم على تجربة اللامركزية الإدارية في العراق، وذلك لأنها مازالت في بداية تطبيقها، فإن الانتخابات التي جرت في الحادي والثلاثين من كانون الثاني/ يناير 2009، وطبقاً لقانون مجالس المحافظات السالف الذكر، تعد نقطة تحول مهمة باتجاه ترسيخ التجربة الديمقراطية في هذا البلد، إذ أثبت فيها الناخب العراقي - رغم حداثة عهده بالتجربة الديمقراطية وعلى الرغم من أن نسبة المشاركة في تلك الانتخابات لم تبلغ سوى 53.78٪

فقط - قدرته على تجاوز كل العقبات التي تعترض طريقه في بناء دولته على أسس الديمقراطية، كما أثبتت تلك التجربة تنامي وعيه وإدراكه السياسي وقدرته على اختيار من يمثله في إدارة شؤونه ليس فقط على صعيد مؤسسات الحكومة المركزية التي تتمثل بالسلطة التشريعية والتنفيذية بل على صعيد اختيار من يمثله في إدارة شؤونه المحلية على مستوى مجالس المحافظات التي تعد أكثر قرباً منه، وينبغي أن تكون أكثر معرفة واستجابة لحاجاته وهمومه، وبالتالي يقع على عاتق القائمين على إدارتها الذين تم انتخابهم من قبل السكان المحليين تقديم أقصى ما يمكن تقديمه لخدمتهم.

ومن جانب آخر، فإن نتائج تلك الانتخابات التي جرت في 14 محافظة عراقية - باستثناء محافظات إقليم كردستان ومحافظة كركوك نتيجة لوضعها الخاص - تبرهن على تفضيل معظم الناخبين العراقيين تطبيق اللامركزية الإدارية التي تجسدها مجالس المحافظات على تطبيق الفيدرالية، فالنظرة الفاحصة لنتائج تلك الانتخابات،[101] تؤكد حيازة قائمة ائتلاف دولة القانون، التي يتزعمها نوري المالكي والتي لا تؤيد تطبيق الفيدرالية أو على الأقل تتحفظ عليها في الوقت الراهن، أغلبية المقاعد في معظم المحافظات، فقد حصلت في مجلس محافظة بغداد على 38٪ من نسبة المقاعد، وعلى 37٪ في محافظة البصرة، و16.2٪ في محافظة النجف، و12.5٪ في بابل، و10.9٪ في المثنى، و17.7٪ في ميسان،

و23.1٪ في كـل مـن الديوانيـة والناصريـة، و15.3٪ في واسـط، كـما حصلت على المرتبة الثالثة في محافظة كربلاء،[102] ولو أضفنا المقاعد التـي حصلت عليها كلٌّ من القائمة التابعة للكتلـة الـصدرية وقائمـة حـزب الفضيـلة وقائمة جبهة التوافق العراقية والقـائمة العراقيـة والكتلـة التـي يتزعمهـا صـالح المطلـك لمـالت الكفـة لـصـالح المعارضـين لتطبيـق الفيدرالية.

وبالمقابل لم تحصل الكتل والقـوى والشخـصيات التـي تؤيـد تطبيـق الفيدرالية إلا على مقاعد قليلة جداً، فعلى الرغم من حصول قائمـة شـهيد المحراب، التي كان يتزعمهـا عبـدالعزيز الحكـيم صـاحب مـشروع إقلـيم الجنوب والذي حل محله بعد وفاته نجله عمار الحكيم، على المرتبة الثانيـة في محافظات ست، هي النجف والبـصرة وبابـل والمثنـى والقادسـية وواسـط بنسب 14.8٪، 11.6٪، 8.2٪، 9.3٪، 11.7٪، 10٪ على التوالي، فإن تلك النسب مع ما يضاف إليها مما حصلت عليه القوائم الأخرى التي تؤيـد بـل وتروج لمثل هذا التوجه -أي الفيدرالية- مثل قائمـة مـدنيون الـشيوعية لا تتعدى نسبة 10٪ على مستوى العراق. وكـل ذلـك يعـد دلـيلاً عـلى عـدم تفضيل الناخب العراقي لتطبيق الفيدراليـة في الوقـت الـراهن، إن لم نقـل رفضها جملة وتفصيلاً.

الجدول (1)

عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة مع نسب المشاركة في كل محافظة من عدد الناخبين

	اسم المحافظة	عدد المقاعد	عدد الناخبين	نسبة المشاركة
1	بغداد	57 منها 2 للأقليات	4288041	%40
2	الأنبار	29	730111	%40
3	نينوى	37 منها 3 للأقليات	1530302	%60
4	صلاح الدين	28	634645	%65
5	ديالى	29	758886	%57
6	كربلاء	27	518043	%60
7	النجف	28	638496	%55
8	بابل	30	882206	%56
9	واسط	28	588837	%54
10	ميسان	27	514163	%46
11	ذي قار	31	913686	%50
12	القادسية	28	570810	%61
13	المثنى	26	346666	%61
14	البصرة	35 منها مقعد واحد للأقليات	1357045	%48
	المجموع		**14271937**	**%53.78**

المصدر: ناظم عبدالواحد الجاسور، «انتخابات مجالس المحافظات: النتائج غير المتوقعة مقدمة للانتخابات التشريعية القادمة»، **المجلة السياسية والدولية**، العدد 12 (بغداد: الجامعة المستنصرية، 2009)، ص5 و19 و20.

ولكن على الرغم من أن تجربة انتخابات مجالس المحافظات تعد خطوة باتجاه تعزيز النهج الديمقراطي أولاً، فإنها مازالت منقوصة لعدم إجراء انتخابات لمجالس الأقضية والنواحي حتى الآن باعتبارها وحدات فرعية تابعة ومكملة لعمل مجالس المحافظات، الأمر الذي سيعوق عمل تلك المجالس بفعل صعوبة التنسيق بين العقليات التي تدير الوحدات الفرعية التي لم تقدم إنجازات ملموسة للمواطن في المرحلة السابقة، هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن شعورها بقرب انتهاء مهمتها يجعلها تفتقر إلى الحرص والجدية في العمل.

إن تجربة مجالس المحافظات التي جاءت تجسيداً لمبدأ اللامركزية الإدارية ستواجه معوقات وإخفاقات شتى، وذلك بفعل حداثة عهدها وافتقار المناطق المحلية إلى ذوي الخبرة والكفاءة في هذا السياق، فضلاً عن تراكمات الماضي البعيد والقريب السلبية والثقيلة التي خلفت واقعاً متردياً على كل الصعد؛ مما يتطلب تضافر الجهود من قبل كل القائمين على إدارة مؤسسات الدولة المركزية منها والمحلية، فضلاً عن جهود مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية، بل وكل المواطنين، بغية وضع الحلول اللازمة والسريعة لها. وخلاف ذلك، ستواجه تلك التجربة التعثر إن لم يكن الفشل الذريع، وسينعكس ذلك حتماً على مستقبل التجربة الديمقراطية في العراق.

وعموماً، فإن الحكم على تجربة مجالس المحافظات المنتخبة سيكون للسكان المحليين باعتبارهم أصحاب المصلحة الحقيقيين الذين كان لهم القول الفصل في اختيار الأشخاص الذين تصدوا للمهمة، وهي مهمة ليست سهلة،

بحكم الظروف والأحوال التي يمر بها البلد. وعلى ذلك، فإن تقويم أداء تلك المجالس ومدى نجاحها أو فشلها سيحدده المواطن العراقي من خلال إدراكه لمدى قدرة تلك المجالس على تلبية حاجاته الأساسية، من خدمات وتنمية وإعمار وغيرها.

الخاتمة

توصلت هذه الدراسة إلى العديد من الاستنتاجات، منها:

1. على الرغم من أن العراق كان قد جرب تطبيق اللامركزية الإدارية منذ تأسيس الدولة في عام 1921 وحتى عام 2003، لكن تلك التجارب كانت فاشلة بالنتيجة، لأنها جسدت هيمنة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، وبالتالي لم تجسد حقيقة المشاركة الشعبية من قبل السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية.

2. أن الأطراف التي طرحت الفيدرالية التي تقوم على مبدأ اللامركزية السياسية بعد سقوط نظام الحكم في العراق في 9 نيسان/ إبريل 2003 بقصد تحول العراق من دولة بسيطة تقوم على المركزية والحكم الفردي المطلق إلى دولة مركبة تقوم على اللامركزية والديمقراطية، لم تأخذ في الاعتبار ظروف البلد وأوضاعه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي لم تؤهله بعد لتحقيق هذا التحول بقفزة واحدة، وكان هذا الأمر -لو تم تطبيق الفيدرالية مباشرة- سيفضي حتماً إلى تشتيت

البلد وتقسيمه على أسس عرقية وطائفية، وخصوصاً أنه يعاني هشاشة وحدته الوطنية.

3. أن من يطالب بتطبيق الفيدرالية ينبغي أن يؤمن بأن نجاح الأخيرة التي تقوم على مبدأ اللامركزية السياسية يتأسس على نجاح اللامركزية الإدارية، وعلى ذلك يتطلب هذا الأمر في بلد مثل العراق تضافر الجهود من أجل العمل على إنجاح تجربة مجالس المحافظات؛ لأن نجاحها يعني نجاح التجربة الديمقراطية، ونجاح الأخيرة يؤسس لنجاح التجارب الأكثر رقياً وتطوراً، ومن ذلك تطبيق اللامركزية السياسية، أو ما يطلق عليه الفيدرالية. والعكس صحيح تماماً؛ أي أن فشل تجربة مجالس المحافظات يعني فشل التجربة الديمقراطية برمتها، وهذا يؤدي إلى استحالة تطبيق الفيدرالية.

4. تأسيساً على ما تقدم، تعد اللامركزية الإدارية في العراق هي الحل الأمثل – على الأقل في المرحلة الراهنة – التي تقوم على أساس منح مجالس المحافظات المنتخبة من قبل السكان المحليين صلاحيات واسعة في إدارة شؤون محافظاتهم، مع وجود قدر كبير من التعاون بينها وبين السلطة المركزية.

ولتطوير تجربة الإدارة المحلية وبغية إنجاح نموذج اللامركزية الإدارية الذي تم تطبيقه من خلال مجالس المحافظات المنتخبة، وللتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية، وتعميقاً للنهج الديمقراطي في العراق

الجديد، وتحقيقاً لمبدأ المشاركة الجماهيرية الواسعة، ولتعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات المحلية ومؤسسات السلطة المركزية على السواء، نرى من المناسب الأخذ بالتوصيات الآتية:

1. العمل على بناء نظام إداري عراقي جديد يعتمد أساليب حديثة ومتطورة، تنسجم مع الثورة الإدارية المعاصرة التي تعم عالم اليوم من ناحية، ويستجيب لمتطلبات الواقع العراقي من ناحية أخرى.

2. العمل على تحقيق الموازنة بين تطوير الإدارة المحلية في المحافظات مع الحفاظ على الحد المطلوب من تماسك أجهزة الدولة وكيانها.

3. توسيع قنوات المشاركة، حيث ينبغي ألا ينتهي دور الناخبين المحليين في بناء مؤسساتهم المحلية - مجالس المحافظات والأقضية والنواحي - بعد لحظة وضعهم ورقة الاقتراع في الصندوق، بل ينبغي أن تستمر مشاركتهم في إدارة شؤونهم المحلية من خلال قنوات متعددة منها:

أ. المشاركة في حضور جلسات المجالس سواء على مستوى المحافظات أو الأقضية والنواحي للاطلاع على مجريات الأمور والمساهمة في دعم جهودها ونشاطاتها.

ب. الاقتراح، إذ ينبغي أن تكون هناك قنوات وآليات لتسلم الاقتراحات التي تقدم من قبل السكان المحليين من قبل تلك المجالس، وتشكل لجان لدراستها وإمكانية تنفيذها.

ج. عقد الندوات الجماهيرية برعاية تلك المجالس لبحث مشكلات السكان المحليين باستمرار، والعمل على وضع الحلول اللازمة لها وفق الإمكانيات المتاحة محلياً.

د. العمل على إشراك السكان المحليين، وخاصة ذوي الكفاءات في إدارة المشروعات التي تتولى تلك المجالس مهمة إنجازها أو الإشراف عليها.

4. الرقابة الشعبية: ينبغي أن يتم تنظيم الرقابة الشعبية من قبل السكان المحليين على أعمال تلك المجالس، وذلك من خلال آليات وقنوات، ومن ذلك مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية؛ بغية إيصال شكاواهم إلى مجلس النواب باعتباره ممثلاً لعموم الشعب وله صلاحية مراقبة عمل تلك المجالس.

5. التنسيق بين الإدارات المحلية، مجالس المحافظات والأقضية والنواحي، وبين الهيئات المحلية وحتى الدولية ذات النفع العام، وتحت إشراف الحكومة المركزية، مثل الجمعيات والاتحادات الاقتصادية والعلمية والثقافية للاستفادة من قدراتها التنظيمية وخبراتها العملية.

6. العمل على إجراء المسابقات بين الوحدات الفرعية على مستوى كل محافظة، أي مجالس الأقضية والنواحي، ونظائرها بالمحافظات الأخرى حول مدى الإنجازات المتحققة خلال مدة زمنية معينة.

7. الشفافية: ينبغي أن تجري كل أعمال وإنجازات ومشروعات تلـك المجـالس صغيرها وكبيرها بشكل علني، ليطَّلع السكان المحليون أولاً بأول على تلـك الأعمال، ويتم ذلك من خلال نشر تلك الأعمال، والإعلان عنها بكل وسائل الإعلام المتاحة.

الهوامش

1. تتكون الدول من عناصر ثلاثة: هي الإقليم والسكان والحكومة، للمزيد انظر: مجموعة مؤلفين، **النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق** (بغداد: مطابع جامعة بغداد، 1990)، ص87 وما بعدها؛ وتوفيق عبدالغني الرصاص، **أسس العلوم السياسية في ضوء الشريعة الإسلامية** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986)، ص18-19؛ وعبدالغني بسيوني، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (بيروت: الدار الجامعية، 1992)، ص21 وما بعدها.

2. منذر الشاوي، **القانون الدستوري** (بغداد: منشورات مركز البحوث القانونية، 1981)، ص200.

3. محمود عاطف البنا، **الإدارة المحلية** (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1968)، ص15.

4. عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص91؛ والشافعي محمد بشير، **القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية، دراسة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1970)، ص107.

5. الشافعي محمد بشير، مرجع سابق، ص108- 109.

6. عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص91.

7. مجموعة مؤلفين، **النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق**، مرجع سابق، ص87، وكذلك:
Marcel Prelot, *Institutions Politiqes et droit Constitutional* (Paris Quatrieme Edition, 1969), 269.

8. عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص91؛ ومجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص 88؛ وكذلك:
.Marcel Prelot, op.cit, 267

9. منذر الشاوي، مرجع سابق، ص210-211.
10. مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص87.
11. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، **مبادئ الأنظمة السياسية** (القاهرة: الدار الجامعية للطباعة، 1982)، ص46؛ ومجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص88.
12. منذر الشاوي، مرجع سابق، ص215.
13. الشافعي محمد بشير، مرجع سابق، ص109؛ ومنذر الشاوي، مرجع سابق، ص215.
14. للمزيد من التفصيل حول حدود الرقابة الإدارية راجع، الشافعي محمد بشير، مرجع سابق، ص110-111.
15. المرجع السابق، ص 106-107.
16. نبيل عبدالرحمن حياوي، **الدول الاتحادية الفيدرالية**، المجلد الثالث، الجزء السادس عشر (بغداد: المكتبة القانونية، ط2، 2009)، ص26.
17. منذر الشاوي، مرجع سابق، ص221.
18. المرجع السابق، ص221.
19. الشافعي محمد بشير، مرجع سابق، ص109.
20. المرجع السابق، ص109-110.
21. المرجع السابق، ص110.
22. جورج أندرسن، **مقدمة عن الفيدرالية** (أوتاوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، 2007)، ص5.

23. حسان شفيق العاني، **المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في الجزائر وإيطاليا وفرنسا** (بغداد: مطبعة التعليم العالي، 1988)، ص119-120.

24. منذر الشاوي، مرجع سابق، ص226.

25. انظر الموقع الإلكتروني لحكومة إقليم كردستان العراق: http://www.krg.org.

26. هذا القانون منشور في جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 2327 (11 آذار/ مارس 1974).

27. منذر الشاوي، «المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق»، مجلة **قضايا عربية**، العدد 8 (بيروت: 1974)، ص44-45.

28. الموقع الإلكتروني لحكومة إقليم كردستان العراق، مرجع سابق.

29. عبد الحسين شعبان، «العراق والفيدرالية»، **مجلة معلومات**، العدد 40 (بيروت: آذار/ مارس 2007)، ص48.

30. منذر الشاوي، «المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق»، مرجع سابق، ص46.

31. المرجع السابق، ص46.

32. المرجع السابق، ص46-47.

33. جريدة **الصباح**، العـدد 1873 (بغداد: 23 كانون الثاني/ يناير 2010).

34. منذر الشاوي، «المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق»، المرجع السابق، ص47.

35. سعد علوش، «نظرات في فكرة الفيدرالية» **مجلة العراق الفيدرالي**، العدد 1 (بغداد: حزيران/ يونيو 2005)، ص37.

36. عبد الحسين شعبان، مرجع سابق، ص35؛ وحامد محمود عيسى، **القضية الكردية في العراق، من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي 1914-2004** (القاهرة: مكتبة مدبولي، 2005)، ص370-371.

37. ديووين لوكادرد، **الفيدرالية الأمريكية**، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين (بيروت: منشورات دار الآفاق الجديدة، 1969)، ص11.

38. «الفيدرالية»، على موقع وزارة الخارجية الأمريكية:
http://www.america.gov/st/democracy

39. سعد علوش، مرجع سابق، ص30.

40. نبيل عبدالرحمن حياوي، مرجع سابق، الجزء السادس عشر، ص24.

41. رونالد لـ واتش، **الأنظمة الفيدرالية**، ترجمة مجموعة من الأساتذة المترجمين (أوتاوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، 2006)، ص17-18؛ ومجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص88.

42. جورج أندرسن، مرجع سابق، ص3.

43. ديووين لوكادرد، مرجع سابق، ص11-12؛ ورونالد لـ واتش، مرجع سابق، ص16؛ و«الفيدرالية»، موقع وزارة الخارجية الأمريكية، مرجع سابق؛ وكذلك:
Vicki C.Jackson, *Comparative Constitutional* (New York: Penn Plaza, 1999), 251.

44. توفيق عبدالغني الرصاص، مرجع سابق، ص20.

45. فرانسيس فوكوياما، **بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين**، ترجمة مجاب الإمام (الرياض، مكتبة العبيكان، 2007)، ص135-136.

46. ديووين لوكادرد، مرجع سابق، ص19؛ وجورج أندرسن، مرجع سابق، ص11-12.

47. عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص120؛ وفرانسيس فوكوياما، مرجع سابق، ص136.

48. عبدالغني بسيوني، المرجع السابق، ص122.

49. فرانسيس فوكوياما، مرجع سابق، ص137–138.

50. وائل عبداللطيف، «رؤية في نظرية الفيدرالية»، **مجلة العراق الفيدرالي**، العدد 1 (بغداد: حزيران/ يونيو 2005)، ص22.

51. رونالد لـ. واتش، مرجع سابق، ص27؛ و Vicki C. Jackson, op. cit., 792.

52. عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص116؛ ومجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص116.

53. نقلاً عن رونالد لـ.واتش، مرجع سابق، ص28.

54. يعد الكاتب والعالم السياسي وليام رايكر أبرز نقاد الفيدرالية، أي النظام الاتحادي الأمريكي، جاء ذلك في ديووين لوكادرد، مرجع سابق، ص72–73.

55. عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص111؛ ومجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص120–121.

56. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص280.

57. Vicki C. Jackson. op. cit., 794.

58. مجموعة مؤلفين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص121.

59. جورج أندرسن، مرجع سابق، ص19–20.

60. رونالد لـ. واتش، مرجع سابق، ص35.

61. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص282.

62. رونالد لـ. واتس، مرجع سابق، ص36.

63. عبدالجبار منديل، «المركزية واللامركزية في حكم العراق: تساؤلات حول الخيار الديمقراطي في بناء الدولة العراقية الجديدة»، جريدة **الزمان**، العدد 1689، طبعة العراق (20 كانون الأول/ ديسمبر 2003).

64. رونالد لـ. واتش، مرجع سابق، ص 36.

65. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص238– 239.

66. المرجع السابق، ص240؛ وعلي مهدي حيدر، **الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية** (بغداد، مطبعة الإرشاد، 1962)، ص52.

67. منذر الشاوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص240.

68. علي مهدي حيدر، مرجع سابق، ص54.

69. انظر نص دستور عام 1964، مجلة **الملف العراقي**، العدد 139 (بغداد: نيسان/ إبريل 2005، ص32–36.

70. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص240.

71. المرجع السابق، ص242.

72. المرجع السابق.

73. المرجع السابق.

74. المرجع السابق، ص244.

75. المرجع السابق، ص245.

76. المرجع السابق، ص245–246.

77. للمزيد من التفصيل راجع جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 1033 (22 تشرين الثاني/ نوفمبر 1964).

78. منذر الشاوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص247.

79. المرجع السابق، ص247.

80. جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 1033 (22 تشرين الثاني/ نوفمبر 1964).

81. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص248.

82. عبدالجبار منديل، مرجع سابق.

83. جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 1789 (13 تشرين الأول/ أكتوبر 1969).

84. للمزيد حول التقسيمات الإدارية للجمهورية العراقية الرابعة راجع، عدنان عبود أحمد، مرجع سابق، ص84-86.

85. جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 2808 (22 كانون الأول/ ديسمبر 1980).

86. للاطلاع على نص هذا القانون راجع، جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 3596 (25 كانون الأول/ ديسمبر 1995)، وللاطلاع على تعديلات القانون، راجع قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية: لائحة التشريعات على الموقع الإلكتروني: www.iraq-iraq-ild.org.

87. رشيد عمارة، «إشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي»، مجلة **المستقبل العربي**، العدد 320 (بيروت: تشرين الأول/ أكتوبر 2005)، ص112-113؛ وقحطان أحمد سليمان، «الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي»، مجلة **المستقبل العربي**، العدد 360 (بيروت: شباط/ فبراير 2009).

88. رشيد عمارة، المرجع السابق، ص113.

89. صدر قانون «إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية» في آذار/ مارس 2004 بإشراف سلطة الائتلاف التي كان يرأس إدارتها آنذاك الحاكم المدني الأمريكي بول بريمر، ونص القانون منشور في مجلة **الوقائع العراقية**، العدد 3981 (أيار/ مايو 2004)، ص96-116.

90. الباب الأول، المبادئ الأساسية، المادة الأولى من الدستور العراقي المنشور في جريدة **الوقائع العراقية**، العدد 4012 (30 كانون الأول/ ديسمبر 2005).

91. المادة 119 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام 2005.

92. المادة 120 والفقرتان أولاً وثالثاً من المادة 121 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام 2005.

93. الفقرة ثانياً من المادة 121 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام 2005.

94. للمزيد من التفصيل راجع قحطان أحمد سليمان، مرجع سابق، ص45 وما بعدها.

95. جاسم العبودي، «الفيدرالية بين الاتحاد والولاية» **مجلة العراق الفيدرالي**، العدد 1 (بغداد: حزيران/ يونيو 2005)، ص47-50.

96. المرجع السابق، ص44-45.

97. المرجع السابق، ص45.

98. المرجع السابق، ص46.

99. المادة 122 من الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام 2005.

100. انظر تفاصيل تلك الاختصاصات في نص المادة 8 من قانون المحافظات.

101. انظر نص المادة 12 من قانون المحافظات.

102. للاطلاع على نتائج انتخابات مجالس المحافظات راجع: ناظم عبدالواحد جاسور، «انتخابات مجالس المحافظات، النتائج غير المتوقعة: مقدمة للانتخابات التشريعية القادمة»، **المجلة السياسية والدولية**، العدد 12 (بغداد: الجامعة المستنصرية، 2009)، ص1 وما بعدها؛ وموقع المفوضية العليا للانتخابات:

http://www.ihec.iq/Arabic/press_releases.aspx

نبذة عن المؤلف

طه حميد حسن العنبكي: حاصل على شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية من الجامعة المستنصرية ببغداد عام 2004.

يعمل أستاذاً مساعداً في الجامعة المستنصرية منذ تشرين الثاني/ نوفمبر 2004، وكان قد عمل عضواً في هيئة التدريس بالجامعة نفسها خلال الفترة 1993- 2007.

نشر له العديد من الدراسات، منها: «التنشئةالاجتماعية-السياسية في الجامعات العراقية ودورها في تعزيز ثقافة الحوار»، **مجلة الدراسات السياسية والدولية**، العدد 14 (الجامعة المستنصرية: 2010)؛ و«سبل تعزيز الحضور الدبلوماسي والسياسي العربي في العراق»، **مجلة الدراسات السياسية والدولية**، العدد 13 (الجامعة المستنصرية: 2009)؛ و«مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في العراق وفق دستور 2005»، **مجلة الأستاذ**، العدد 40 (جامعة بغداد: كانون الأول/ ديسمبر 2009)؛ و«نحو بناء نظام سياسي صالح في العراق»، **مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية**، العدد 28 (بغداد: مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، كانون الأول/ ديسمبر 2009).

صدر من سلسلة دراسات استراتيجية

العدد	المؤلف	العنوان
1.	جيمس لسي ري	الحروب في العالم: الاتجاهات العالمية ومستقبل الشرق الأوسط
2.	ديفيد جارنم	مستلزمات الردع: مفاتيح التحكم بسلوك الخصم
3.	هيثم الكيلاني	التسوية السلمية للصراع العربي - الإسرائيلي وتأثيرها في الأمن العربي
4.	هوشانج أمير أحمدي	النفط في مطلع القرن الحادي والعشرين: تفاعل بين قوى السوق والسياسة
5.	حيدر بدوي صادق	مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والاتصالي الحديث: البعد العربي
6.	هيثم الكيلاني	تركيا والعرب: دراسة في العلاقات العربية التركية
7.	سمير الزبن ونبيل السهلي	القدس معضلة السلام
8.	أحمد حسين الرفاعي	أثر السوق الأوربية الموحدة على القطاع المصرفي الأوربي والمصارف العربية
9.	سامي الخزندار	المسلمون والأوربيون: نحو أسلوب أفضل للتعايش
10.	عوني عبدالرحمن السبعاوي	إسرائيل ومشاريع المياه التركية: مستقبل الجوار المائي العربي
11.	نبيل السهلي	تطور الاقتصاد الإسرائيلي 1948 - 1996
12.	عبدالفتاح الرشدان	العرب والجماعة الأوربية في عالم متغير

27. صالح محمود القاسم — الديمقراطية والحرب في الشرق الأوسط خلال الفترة 1945 - 1989
28. فايز سارة — الجيش الإسرائيلي: الخلفية، الواقع، المستقبل
29. عدنان محمد هياجنة — دبلوماسية الدول العظمى في ظل النظام الدولي تجاه العالم العربي
30. جلال الدين عزالدين علي — الصراع الداخلي في إسرائيل (دراسة استكشافية أولية)
31. سعد ناجي جواد وعبدالسلام إبراهيم بغدادي — الأمن القومي العربي ودول الجوار الأفريقي
32. هيل عجمي جميل — الاستثمار الأجنبي المباشر الخاص في الدول النامية: الحجم والاتجاه والمستقبل
33. كمال محمد الأسطل — نحو صياغة نظرية لأمن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية
34. عصام فاهم العامري — خصائص ترسانة إسرائيل النووية وبناء «الشرق الأوسط الجديد»
35. علي محمود العائدي — الإعلام العربي أمام التحديات المعاصرة
36. مصطفى حسين المتوكل — محددات الطاقة الضريبية في الدول النامية مع دراسة للطاقة الضريبية في اليمن
37. أحمد محمد الرشيدي — التسوية السلمية لمنازعات الحدود والمنازعات الإقليمية في العلاقات الدولية المعاصرة
38. إبراهيم خالد عبدالكريم — الاستراتيجية الإسرائيلية إزاء شبه الجزيرة العربية
39. جمال عبدالكريم الشلبي — التحول الديمقراطي وحرية الصحافة في الأردن
40. أحمد سليم البرصان — إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية وحرب حزيران/ يونيو 1967

.58	علي أسعد وطفة	واقع التنشئة الاجتماعية واتجاهاتها: دراسة ميدانية عن محافظة القنيطرة السورية
.59	هيثم أحمد مزاحم	حزب العمل الإسرائيلي 1968 - 1999
.60	منقذ محمد داغر	علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)
.61	رضا عبدالجبار الشمري	البيئة الطبيعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والاستراتيجية المطلوبة
.62	خليل إسماعيل الحديثي	الوظيفية والنهج الوظيفي في نطاق جامعة الدول العربية
.63	علي سيد فؤاد النقر	السياسة الخارجية اليابانية دراسة تطبيقية على شرق آسيا
.64	خالد محمد الجمعة	آلية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية
.65	عبدالخالق عبدالله	المبادرات والاستجابات في السياسة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة
.66	إسماعيل عبدالفتاح عبدالكافي	التعليم والهوية في العالم المعاصر (مع التطبيق على مصر)
.67	الطاهرة السيد محمد حمية	سياسات التكيف الاقتصادي المدعمة بالصندوق أو من خارجه: عرض للدراسات
.68	عصام سليمان الموسى	تطوير الثقافة الجماهيرية العربية
.69	علي أسعد وطفة	التربية إزاء تحديات التعصب والعنف في العالم العربي
.70	أسامة عبدالمجيد العاني	المنظور الإسلامي للتنمية البشرية

.71	حمد علي السليطي	التعليم والتنمية البشرية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة تحليلية
.72	سرمد كوكب الجميل	المؤسسة المصرفية العربية: التحديات والخيارات في عصر العولمة
.73	أحمد سليم البرصان	عالم الجنوب: المفهوم وتحدياته
.74	محمد عبدالمعطي الجاويش	الرؤية الدولية لضبط انتشار أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط
.75	مازن خليل غرايبة	المجتمع المدني والتكامل: دراسة في التجربة العربية
.76	تركي راجي الحمود	التحديات التي تواجه المصارف الإسلامية في دولة قطر (دراسة ميدانية)
.77	أبوبكر سلطان أحمد	التحول إلى مجتمع معلوماتي: نظرة عامة
.78	سلمان قادم آدم فضل	حق تقرير المصير: طرح جديد لمبدأ قديم دراسة لحالات أريتريا - الصحراء الغربية - جنوب السودان
.79	ناظم عبدالواحد الجاسور	ألمانيا الموحدة في القرن الحادي والعشرين: صعود القمة والمحددات الإقليمية والدولية
.80	فيصل محمد خير الزراد	الرعاية الأسرية للمسنين في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة نفسية اجتماعية ميدانية في إمارة أبوظبي
.81	جاسم يونس الحريري	دور القيادة الكاريزمية في صنع القرار الإسرائيلي: نموذج بن جوريون
.82	علي محمود الفكيكي	الجديد في علاقة الدولة بالصناعة في العالم العربي والتحديات المعاصرة

83. عبدالمنعم السيد علي — العولمة من منظور اقتصادي وفرضية الاحتواء
84. إبراهيم مصحب الدليمي — المخدرات والأمن القومي العربي (دراسة من منظار سوسيولوجي)
85. سيار كوكب الجميل — المجال الحيوي للخليج العربي: دراسة جيواستراتيجية
86. منار محمد الرشواني — سياسات التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن
87. محمد علي داهش — اتجاهات العمل الوحدوي في المغرب العربي المعاصر
88. محمد حسن محمد — الطاقة النووية وآفاقها السلمية في العالم العربي
89. رضوان السيد — مسألة الحضارة والعلاقة بين الحضارات لدى المثقفين المسلمين في الأزمنة الحديثة
90. هوشيار معروف — التنمية الصناعية في العالم العربي ومواجهة التحديات الدولية
91. محمد الدعمي — الإسلام والعولمة: الاستجابة العربية - الإسلامية لمعطيات العولمة
92. أحمد مصطفى جابر — اليهود الشرقيون في إسرائيل: جدل الضحية والجلاد
93. هاني أحمد أبوقديس — استراتيجيات الإدارة المتكاملة للموارد المائية
94. محمد هشام خواجكية وأحمد حسين الرفاعي — القطاع الخاص العربي في ظل العولمة وعمليات الاندماج: التحديات والفرص
95. ثامر كامل محمد ونبيل محمد سليم — العلاقات التركية - الأمريكية والشرق الأوسط في عالم ما بعد الحرب الباردة
96. مصطفى عبدالعزيز مرسي — الأهمية النسبية لخصوصية مجلس التعاون لدول الخليج العربية

127. ثامر كامل محمد — الأخلاقيات السياسية للنظام العالمي الجديد ومعضلة النظام العربي
128. فاطمة حافظ — تمكين المرأة الخليجية: جدل الداخل والخارج
129. مصطفى علوي سيف — استراتيجية حلف شمال الأطلسي تجاه منطقة الخليج العربي
130. محمد بوبوش — قضية الصحراء ومفهوم الحكم الذاتي: وجهة نظر مغربية
131. راشد بشير إبراهيم — التحقيق الجنائي في جرائم تقنية المعلومات: دراسة تطبيقية على إمارة أبوظبي
132. سامي الخزندار — تطور علاقة حركات الإسلام السياسي بالبيئتين الإقليمية والدولية
133. محمد عبدالحميد داود — الإدارة المتكاملة والتنمية المستدامة للموارد المائية لدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية
134. عبدالله عبدالكريم عبدالله — تسوية نزاعات الاستثمار الأجنبي: دراسة في اتفاقية واشنطن لتسوية نزاعات الاستثمار ونطاق أعمالها
135. أحمد محمود الأسطل — تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة في مجال قياسات الرأي العام: مسح لأساليب الممارسة وللرأي العام
136. محسن محمد صالح — النهوض الماليزي: قراءة في الخلفيات ومعالم التطور الاقتصادي
137. رضوان زيادة — الإسلام السياسي في سوريا
138. رضا عبدالسلام علي — اقتصاديات استثمار الفوائض النفطية: دراسة مقارنة وتطبيقية على المملكة العربية السعودية
139. عبدالوهاب الأفندي — أزمة دارفور: نظرة في الجذور والحلول الممكنة

140. حسين عبد المطلب الأسرج — دور المشروعات الصغيرة والمتوسطة في التنمية الصناعية في الدول العربية
141. خالد حامد شنيكات — عمليات حفظ السلام: دراسة في التطورات وسياقاتها المستقبلية
142. محمد يونس — تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة في حماية البيئة
143. عبد العالي حور — حقوق الإنسان في الشراكة الأورومتوسطية
144. مسعود ضاهر — المستعربون اليابانيون والقضايا العربية المعاصرة
145. شيرين أحمد شريف — القطاع الزراعي في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة اقتصادية تحليلية
146. شريف شعبان مبروك — صناديق الثروة السيادية بين التحديات الغربية والآفاق الخليجية
147. عبدالجليل زيد المرهون — أمن الخليج: العراق وإيران والمتغير الأمريكي
148. صباح نعموش — منطقة التجارة الحرة الخليجية – الأوربية
149. محمد المختار ولد السعد ومحمد عبدالحي — تجربة التحول الديمقراطي في موريتانيا: السياق – الوقائع – آفاق المستقبل
150. محمد سيف حيدر — اليمن ومجلس التعاون لدول الخليج العربية: البحث عن الاندماج
151. بشارة خضر — عملية الاندماج الأوربي: النشأة – العقبات – التحديات المستقبلية
152. محمد صفوت الزيات — القرصنة في القرن الإفريقي: تنامي التهديدات وحدود المواجهات
153. محمد عبدالرحمن العسومي — التنمية الصناعية في دول الخليج العربية في ظل العولمة

154. فواز جرجس — أوباما والشرق الأوسط: مقاربة بين الخطاب والسياسات

155. طه حميد حسن العنبكي — العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية

قواعد النشر

أولاً: القواعد العامة

1. تقبل البحوث ذات الصلة بالدراسات الاستراتيجية، وباللغة العربية فقط.
2. يشترط ألا يكون البحث قد سبق نشره، أو قدم للنشر في جهات أخرى.
3. يراعى في البحث اعتماد الأصول العلمية والمنهجية المتعارف عليها في كتابة البحوث الأكاديمية.
4. يتعين ألا يزيد عدد صفحات البحث على 40 صفحة مطبوعة (A4)، بما في ذلك الهوامش، والمراجع، والملاحق.
5. يقدم البحث مطبوعاً بعد مراجعته من الأخطاء الطباعية في نسخة ورقية واحدة أو عبر البريد الإلكتروني.
6. يرفق الباحث بياناً موجزاً بسيرته العلمية، وعنوانه بالتفصيل، ورقمي الهاتف والفاكس (إن وجد)، وعنوان بريده الإلكتروني.
7. على الباحث أن يقدم موافقة الجهة التي قدمت له دعماً مالياً، أو مساعدة علمية (إن وجدت).
8. تكتب الهوامش بأرقام متسلسلة، وتوضع في نهاية البحث.
9. توضع الجداول والرسوم البيانية في متن البحث حسب السياق، ويتم تحديد مصادرها أسفلها.
10. تقوم هيئة التحرير بمراجعة البحث، وتعديل المصطلحات بالشكل الذي لا يخل بمحتوى البحث أو مضمونه.

11. يراعى عند كتابة الهوامش توافر البيانات التوثيقية التالية جميعها وبالترتيب نفسه: **الكتب**: المؤلف، **عنوان الكتاب** (مكان النشر: دار النشر، سنة النشر)، الصفحة. **الدوريات**: المؤلف، «عنوان البحث»، **اسم الدورية**، العدد (مكان النشر: تاريخ النشر)، الصفحة.

12. يقدم المركز لمؤلف البحث المجاز نشره مكافأة مالية قدرها 3000 دولار أمريكي و10 نسخ كإهداء من البحث عند الانتهاء من طباعته بشكله النهائي.

ثانياً: إجراءات النشر

1. ترسل البحوث والدراسات باسم رئيس تحرير **دراسات استراتيجية**.

2. يتم إخطار الباحث بما يفيد وصول بحثه خلال شهر من تاريخ التسلم.

3. إذا حاز البحث الموافقة الأولية لهيئة التحرير، ترسل اتفاقية النشر الخاصة بالسلسلة إلى الباحث لتوقيعها، كي يرسل البحث للتحكيم الخارجي.

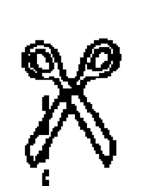
4. يرسل البحث إلى محكمَين من ذوي الاختصاص في مجال البحث.

5. يخطر الباحث بقرار صلاحية البحث للنشر من عدمه خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ تسلم اتفاقية النشر من الباحث.

6. في حالة ورود ملاحظات من المحكمين، ترسل الملاحظات إلى الباحث لإجراء التعديلات اللازمة، على أن تعاد خلال مدة أقصاها شهران.

7. تصبح البحوث والدراسات المنشورة ملكاً لمركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ولا يحق للباحث إعادة نشرها في مكان آخر دون الحصول على موافقة كتابية من المركز.

8. المركز غير مسؤول عن إرجاع البحوث التي يتقرر الاعتذار عن عدم نشرها ضمن السلسلة، كما أنه غير ملزم بإبداء أسباب عدم النشر.



قسيمة اشتراك في سلسلة

دراسات استراتيجية

الاســم : ....

المؤسسة : ....

العنــوان : ....

ص. ب : .... المـدينـــة : ....

الرمز البريدي : ....

الـدولـة : ....

هــاتـف : .... فـاكــس : ....

البريد الإلكتروني : ....

بدء الاشتراك: (من العدد: .... إلى العدد : ....)

رسوم الاشتراك*

للأفـراد:	220 درهماً	60 دولاراً أمريكياً
للمؤسسات:	440 درهماً	120 دولاراً أمريكياً

- ☐ للاشتراك من داخل الدولة يقبل الدفع النقدي، والشيكات، والحوالات النقدية.
- ☐ للاشتراك من خارج الدولة تقبل فقط الحوالات المصرفية، مع تحمل المشترك تكاليف التحويل.
- ☐ في حالة الحوالة المصرفية، يرجى تحويل قيمة الاشتراك إلى حساب مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية رقم 1950050565 بنك أبوظبي الوطني، فرع الخالدية، ص.ب: 46175 أبوظبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، الرقم الدولي للحساب البنكي (IBAN): AE660350000001950050565
- ☐ يمكن الاشتراك عبر موقعنا على الإنترنت (www.ecssr.ae) باستعمال بطاقتي الائتمان Visa وMaster Card.

لمزيد من المعلومات حول آلية الاشتراك يرجى الاتصال:

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

قسم التوزيع والمعارض

ص.ب: 4567 أبوظبي ـ دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: 4044445(9712) فاكس: 4044443(9712)

البريد الإلكتروني: books@ecssr.ae

موقع المركز على الإنترنت: http://www.ecssr.ae

موقع الإصدارات على الإنترنت: http://www.Books.ecssr.ae

   / Books.ecssr

* تشمل رسوم الاشتراك الرسوم البريدية، وتغطي تكلفة اثني عشر عدداً من تاريخ بدء الاشتراك.



ISSN 1682-1203





مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

ص.ب: 4567 - أبوظبي - إ.ع.م. - هاتف: 4044541 -2-971 - فاكس: 4044542 -2-971- E-mail: pubdis@ecssr.ae